

“Y EL SÉPTIMO DÍA DESCANSÓ”.

¿Puede disminuir el Gasto Público y al mismo tiempo mejorar los servicios prestados a los ciudadanos? ¿Puede la Administración Pública ser eficaz y eficiente a la vez?.

Respecto a los conceptos de eficacia y eficiencia en las decisiones públicas, la doctrina hacendística ha consensuado tradicionalmente, que se pueden lograr los objetivos de política fiscal y presupuestaria, pero que ello se puede hacer al mínimo coste posible. Decía San Agustín que *"Dios no manda cosas imposibles, sino que, al mandar lo que manda, te invita a hacer lo que puedas y pedir lo que no puedas y te ayuda para que puedas"*.

El gasto y el ingreso de un país son dos partes importantes de una misma política fiscal. Tan importante es una como otra. De hecho, la política presupuestaria es la llave de nuestras relaciones con Europa. Introducir conceptos innovadores y valientes que, cumpliendo los objetivos de política económica y social puedan garantizar los compromisos fiscales con las instituciones europeas, es una opción que merece la pena tomar en consideración.

Para ello contamos con dos instrumentos básicos: racionalidad y sentido común y una herramienta fundamental que podría ser la piedra angular de todo ese edificio: el **Presupuesto Base Cero** (en adelante, PBO).

Dada la importancia que tiene para nuestro país mantener la senda de equilibrio presupuestario trazada con Europa, debemos establecer cómo conseguir dichos objetivos. Evidentemente el incipiente crecimiento económico contribuye a la reducción del ratio de capacidad/necesidad de financiación, ya que por un lado, el PIB es el denominador de dicho indicador y por otro el impulso a la actividad económica actuará ensanchando las bases imponibles. No obstante, al encontrarnos en un escenario de posible reducción de la presión fiscal, la estabilización o reducción del gasto público se convierte en una pieza fundamental. Un paso de gran importancia es la reforma iniciada a través de la CORA (Comisión para la Reforma de la Administración Pública). Nosotros proponemos la utilización de técnicas presupuestarias alternativas y efectivas que contribuyan de manera directa al aumento de la eficiencia del presupuesto. Benjamin Franklin aseguraba que: *"Si sabes gastar menos de lo que ganas, has encontrado la piedra filosofal"*. La lógica, pues, nos dice que cuando los recursos disponibles son escasos y los gastos a acometer no lo son, debemos optimizar su uso, es decir, buscar cómo conseguir nuestros propósitos, sin agotar el presupuesto antes.

No obstante, esto no implica que se lleve a cabo una reducción indiscriminada de las partidas existentes o que se elimine cualquiera de ellas sin una profunda reflexión sobre las diferentes alternativas. Esta es la filosofía que sigue el PBO, que en contraposición a los presupuestos tradicionales, se convierte así en una herramienta de planificación estratégica, en la que se evalúan todas las partidas, de manera que nuevas y antiguas compiten por cada euro de dotación.

De este modo, es necesario plantearnos cuales son nuestros objetivos, tanto a corto, como a medio/largo plazo, poner en una balanza las alternativas mediante las cuales podemos lograrlos y plantearnos qué es necesario y qué es accesorio. Así evitamos los incrementalismos, que llevan a situaciones tan grotescas como que los responsables presupuestarios se vean abocados a gastar de manera incontrolada a partir del mes de octubre para agotar su asignación, evitando así que en el ejercicio siguiente, este le sea recortada.

En los años veinte del pasado siglo, E. Hilton Young defendía la idea de que *"el presupuesto incrementalista era fácil de elaborar pero inútil, pues permitía que los gastos anticuados se*

perpetuasen". Cuatro décadas después, esta técnica comienza a implementarse de manera práctica, tanto en la empresa privada, como en la pública. De hecho Jimmy Carter, seducido por los éxitos del PBO en Texas Instruments Inc., decidió ponerlo en práctica en el Estado de Georgia y contratar para ello a su precursor en dicha empresa Peter Phyr. Sin embargo el éxito conseguido, la mayor implicación de los responsables y el ahorro de costes logrados en Georgia, llevaron al recién elegido para la presidencia estadounidense Carter a volver a intentarlo, esta vez sin mucha dilación, de manera un tanto precipitada y sin evaluar las diferencias con la experiencia anterior. Los resultados no fueron los esperados, la burocracia, las reticencias de los responsables y el excesivo trabajo al que se vieron abocados fueron los detonadores de un proyecto ambicioso. Desde entonces han sido varias las experiencias tanto en EE.UU, como en Latinoamérica e incluso en nuestro país como así fuese previsto en 1980 y en 1996, cuando algunos aspectos fundamentales del PBC se incorporaron a las directrices de política presupuestaria de dichos ejercicios, lo que en el segundo caso probablemente supuso una ayuda notable para conseguir cumplir los requisitos de Maastrich, pero que no tuvieron una continuidad, más allá de un par de ejercicios.

Probablemente muchos se preguntarán ¿cuáles son las ventajas que nos llevan a plantear años después su utilización en la Administración Pública Española? ¿Por qué creemos que ahora supondría un espaldarazo importante a los objetivos de nuestro país? Las fortalezas de esta técnica presupuestaria son evidentes, en primer lugar porque no arrastra los errores del pasado, ya que su metodología obliga a identificar, evaluar y justificar cada una de las actividades planteadas, eliminando programas obsoletos o innecesarios y evitando sobrevalorar los gastos presupuestarios. Además la responsabilidad de cada una de las unidades de trabajo y de los individuos se hace claramente visible y cada partida debe justificarse, evitando descontrol y duplicidades, de manera que, el gasto se vuelve eficiente, sin reducirlo de manera indiscriminada, sino que se estudia en base a la jerarquización de los mismos distinguiendo entre los que son imprescindibles y aquellos que son accesorios.

Einstein dijo una vez: *"No podemos resolver problemas pensando de la misma manera que cuando los creamos"*, y así es, las experiencias pasadas pueden servirnos de base para evitar errores futuros, utilizando una filosofía diferente. Implementar el PBO en la Administración Pública requiere que en primer lugar seamos realistas, en los objetivos a alcanzar y en los recursos disponibles, adaptándolo a las estructuras contables, organizativas y jerárquicas de nuestra administración, implicando a los gestores en su desarrollo, introduciendo esta filosofía en todos los departamentos y mostrando su necesidad e importancia, tanto a nivel administrativo, como social. Asimismo, es necesario hacerlo de una manera progresiva, únicamente en aquellos aspectos en los que los beneficios superen los costes derivados del mayor esfuerzo y la burocracia.

Pero sobre todo, consideramos oportuno que, dentro de la filosofía implementada por CORA, se estudiase la creación de una Oficina Presupuestaria que, lógicamente, aprovechando las estructuras existentes, no supusiera un incremento del gasto. Su función primordial sería lograr una correcta implantación del PBO, formando a los responsables y estableciendo los procedimientos adecuados, centralizando todos estos aspectos y encargándose de armonizar, coordinar el desarrollo del proceso.

De hecho, la propia CORA prevé su introducción en los capítulos II y VI. Nosotros consideramos que debemos ser ambiciosos y aprovechar esta oportunidad para asimismo optimizar las transferencias de los capítulos IV y VII, partidas donde realmente pueden conseguirse

auténticos ahorros de costes, aunque lógicamente sin incluir determinadas partidas de gasto, como las prestaciones sociales (transferencias familiares) de relevancia indiscutible y rigidez absoluta. Además su implementación debería consumarse en los presupuestos de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, así como en organismos y empresas públicas, de tal manera que se optimizase la utilización de recursos públicos y que se armonizase, en cierta manera, la presupuestación de todo el Sector Público. La eficiencia, no sólo no está reñida con la calidad, sino que consideramos que es la base de la misma. La reducción de costes no debe traducirse en una disminución de los servicios prestados a los ciudadanos, si no en un gasto óptimo, en el que se preserve la calidad y se consolide la viabilidad del Estado del Bienestar. San Agustín diferenciaba lo perfecto de lo posible, la filosofía del PBO es la de actuar de manera lógica y coherente, y como decía el Génesis:

“Y vio Dios todo lo que había hecho, y he aquí que todo era bueno. De nuevo hubo tarde y mañana”.

©(2014) José Barea Tejeiro, Catedrático Emérito de la UAM;

José Antonio Martínez, Director General del IEF y

A. Belén Miquel, UNED/IEF.