

GRUPO DE TRABAJO SOBRE PRIORIDADES DE GASTO PÚBLICO

El documento de trabajo sobre el gasto público trata de analizar tanto la priorización de las decisiones de gasto como la gestión eficiente bajo el principio de que una intervención pública se justifica cuando se producen fallos del mercado, cuando hay que asegurar la provisión de bienes públicos o preferentes y cuando hay que redistribuir la renta. Por lo tanto, es tan necesario reflexionar sobre los principios básicos que permiten gestionar el gasto como priorizar adecuadamente.

En este sentido el documento se organiza en tres grandes apartados:

- A. Priorización del gasto, en el que son importantes los criterios políticos, pero que deberían seguir unas pautas de racionalidad económica, igualdad de oportunidades, seguridad personal y provisión de un entorno económico adecuado para las empresas.
- B. Una administración pública eficiente y orientada a resultados
- C. Análisis de la programación y gestión del gasto y planteamiento de mejoras para lograr una gestión sostenible y eficiente del gasto.

A. Cómo seleccionar los ámbitos de gasto y establecer prioridades:

Las decisiones de gasto deben estar orientadas al producto / servicio público que se quiere proveer o al resultado que se quiere alcanzar. La selección del producto / servicio / resultado es una decisión política que debería seguir algunos criterios básicos:

- Promover la igualdad de oportunidades mediante los servicios públicos fundamentales (educación y sanidad)
- Proveer condiciones de entorno favorables a la actividad empresarial y el crecimiento económico (infraestructuras, educación, investigación, seguridad).
- Establecer una red de seguridad personal (subsidios de desempleo, bienestar social, pensiones)

Por su parte, la priorización entre los diversos proyectos posibles para incluir en los ámbitos de gasto seleccionados debe responder a relevancia (estrategia), eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la misma.

Es importante explicitar los costes de la provisión de los productos / servicios priorizados y contrastarlo con los recursos a los que se puede tener acceso. En esta dirección el ciudadano debe tener conocimiento de los costes del servicio que utiliza, emitiendo normalmente una factura sombra para cada servicio.

Consideraciones respecto al concepto de gasto sobre las que hay que reflexionar para establecer las prioridades:

- Gasto que crea igualdad de oportunidades como opción prioritaria del gasto. ¿Como se debe diseñar para crear los incentivos adecuados?

- Gasto productivo versus no productivo. ¿Qué es la productividad, nuevos conceptos respecto al gasto en I + D?
- Gasto discrecional versus estructural
- Gasto público como instrumento político / electoral

Hay que establecer unos límites al gasto público. No vale la dinámica de que nunca es suficiente. Estos límites se establecerán de acuerdo a las bases fiscales y los recursos que se pueden obtener con un modelo fiscal adecuado (tema tratado por el grupo de trabajo de fiscalidad) y no de forma genérica -sin tener en cuenta las necesidades y especificidades de cada administración- como hace la actual normativa de estabilidad presupuestaria.

A.1 Inversión pública

Es crucial programar y ejecutar la inversión de forma eficiente, lo que implica:

- Una selección adecuada de las necesidades de infraestructuras
- La gestión por un equipo humano formado, incentivado y preparado
- Utilizar técnicas de evaluación (ex-ante y ex-post) y de gestión que permitan segmentar claramente los programas de inversión y controlar su eficiencia.

Hay que tener muy presente que endeudarse es equivalente a cargar en los jóvenes (futuros contribuyentes) los gastos del presente. Es necesario establecer límites tanto al volumen de déficit público como de endeudamiento, marcando como objetivo un presupuesto estructural equilibrado. El déficit coyuntural está justificado sólo por gastos de inversión productiva o, por recesión económica.

Más allá del concepto empresarial / contable de inversión, se puede considerar inversión aquel gasto que genera rendimiento, que acumula capital humano (educación, investigación, sanidad y algunos servicios sociales). Hay que priorizar aquellas inversiones que generan rendimientos futuros, que mejoran el crecimiento mediante mejoras de productividad.

A.2 Gasto de funcionamiento

Se debe distinguir entre gasto corriente y volumen de inversión necesario para la provisión de un determinado servicio público. Ahora bien, hay que considerar siempre los costes totales: los gastos de funcionamiento y mantenimiento ligados a una inversión se deben programar y, sobre todo, evaluar y dar a conocer antes de afrontar la inversión. Aunque estos protocolos están previstos en las normativas vigentes, en la práctica no se aplican.

Ejemplos: la construcción de una escuela debe prever el gasto en maestros, material, fungibles, además de mantenimiento; un hospital debe presupuestar médicos, personal sanitario y material; un centro de investigación, los investigadores, personal de apoyo, equipamiento y fungibles; polideportivos, aeropuertos

Por último, y respecto a la composición del gasto es necesario plantear las siguientes cuestiones:

- Distribución intergeneracional. ¿Hay equilibrio? ¿Estamos construyendo un modelo de gasto con una carga excesiva para las generaciones jóvenes? ¿Está afectado este gasto por la esperanza de vida del votante medio? ¿Como se orientan a los políticos a las preferencias del votante medio?
- ¿Se puede ser equitativo en la estructura de gasto, y ser a la vez eficiente?
- ¿El gasto directamente productivo (infraestructuras) debería decidirse por criterios sólo de eficiencia? ¿Qué espacio y qué límites debe haber para la equidad interterritorial?
- Necesidad de hacer análisis coste-beneficio rigurosos de las subvenciones públicas y establecer mecanismos de evaluación que tengan consecuencias que impidan comportamientos fraudulentos y desincentiven acciones ineficientes o contrarias al objetivo de la política pública. Los agentes no pueden ser "arte y parte", o son decisores o son proveedores. Ejemplos: El caso de las subvenciones a los agentes sociales (sindicatos y patronales para la formación y para la representación institucional) para evitar el rent-seeking; El uso de las subvenciones permanentes como el antiguo PER y la renta o subsidio agrario.
- ¿Se dispone de evaluaciones reales y rigurosas a la hora de seleccionar gastos? ¿Existen procesos sistemáticos de revisión de las políticas de gastos? La no consideración de las amortizaciones de capital como gastos en la contabilidad presupuestaria es también un mecanismo de ineficiencia.
- El sistema de concesiones y las implicaciones a medio y largo plazo a menudo no son suficientemente transparentes respecto al impacto financiero a medio y largo plazo.

B. Reforma de la Administración Pública

La administración pública debe garantizar que el servicio al ciudadano debe prevalecer por encima de los intereses de colectivos determinados. Por tanto, es necesario:

- Una administración menos burocrática y con más capacidad y habilidad para responder a las necesidades.
- Una administración más digital y más orientada al ciudadano.

Hay un amplio margen de mejora en la gestión del gasto, tanto en la eficacia y la eficiencia en la gestión de los recursos como en la propia organización de la administración. Tres ejes de reforma en la administración aparecen como básicos, la reforma organizativa, la reforma de la gestión de los recursos humanos, y la formación especializada en gestión pública.

B.1 La reforma de la organización de la administración:

- Modificar los mecanismos de control, y sin dejar de hacer el simple control de la legalidad y de regularidad, hay que poner el acento en la evaluación de eficacia y eficiencia.
- Es necesaria una estructura organizativa más estable, con unidades organizadas por tipo de

producto u objetivo, evaluadas según los resultados conseguidos, evitando cambios constantes cuando hay cambios de gobierno, pero a la vez ser flexibles ante cambios de provisión de servicios u objetivos de políticas.

- Utilizar adecuadas tecnologías de gestión y orientación a resultados.
- Mejorar la profesionalización de la gestión económico-financiera a las administraciones: formación específica, manuales metodológicos, información de costes, documentación de procesos y accesibilidad a la documentación (memorias, evaluaciones).
- Evitar el minifundismo organizativo, que suele ser un foco de ineficiencia, tendiendo a reducir las unidades organizativas.

B.2 Reforma de la gestión de los recursos humanos para conseguir más calidad en la gestión:

- El cargo político marca prioridades, pero la ejecución debería quedar en manos de los profesionales, lo que permite continuidad y mejor gestión, y mayor eficiencia especialmente en los momentos de cambio político.
- Conseguir que el trabajador público se deba al servicio público y no al servicio del partido o de grupos de interés corporativos. Limitar al mínimo posible los puestos de trabajo que son asignados por criterios de confianza personal / política y clarificar sus funciones, acentuando más las de asesoramiento que las de dirección y ejecución de políticas.
- Asignar los cargos de alta dirección por criterios de méritos profesionales, con procesos abiertos y transparentes.
- Generalizar la contratación laboral y delimitar el uso del cuerpo de funcionarios en funciones directamente conectadas con el ejercicio de la autoridad administrativa. Podrían ser ejemplos los jueces o policías, pero no en cambio los profesores o médicos.
- Diseñar una estructura de retribución que tenga componentes variables ligados a la consecución de objetivos, y que permita progresión significativa en el sueldo a medida que se avanza en la carrera profesional. Las retribuciones a las administraciones públicas son relativamente altas- respecto al mercado- al inicio de la carrera profesional, pero bajas en puestos de alta responsabilidad y perfil profesional de alta calificación y experiencia.

B.3 Formación en gestión pública

- Hay que facilitar formación y criterios metodológicos para la programación y la evaluación públicas y, sobre todo, hay que tener la voluntad política de aplicarlas.
- Es absolutamente necesario que el personal de la administración pública esté capacitado para la responsabilidad que tiene adjudicada y se destinen recursos para la formación continua de acuerdo con las necesidades presentes y futuras.
- Es crucial que el personal funcionario y contratado no quede fuera de la reforma sino que se convierta en protagonista y agente del cambio.

C. La programación y gestión eficiente del gasto

La programación y gestión del gasto debe estar guiada por principios básicos:

- Orientación a resultados, disponiendo de indicadores de medición de la eficiencia (costes) y del impacto (resultados) del gasto.
- Transparencia
- Programación a medio plazo (en el marco de una reforma de la propia administración pública que permita establecer prioridades y determinar el nivel máximo de compromisos que se pueden adquirir para el futuro, con el objetivo de conseguir la estabilidad presupuestaria.
- Realizar evaluaciones y análisis sistemáticos de todos los gastos para revisar su eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad.

C.1 Orientación a resultados y eficiencia

- Evaluar y priorizar sistemáticamente los gastos: superar la dificultad que hay en las administraciones públicas de hacer "cirugía fina" (a falta de un mecanismo estimulador de la competitividad, como es el mercado en el caso de las empresas). Para avanzar en este aspecto es necesario coraje político.

- Segmentar el gasto y aplicar medidas de control / reducciones selectivas en lugar de lineales. Hay acciones muy utilizadas que van en la dirección contraria y no se han hecho bien:

- Recorte lineal a los trabajadores públicos, en lugar de seleccionar qué personal superfluo, qué personal se dedica a actividades menos prioritarias o qué personal en referencia a su actividad tiene baja productividad.
- Tendencia a recortar la parte variable (la poca que hay) de los sueldos públicos sin criterios de productividad.
- Aplicar recortes indiscriminados a actividades financiadas con fondos competitivos (europeos o de otras fuentes externas a la propia administración). En muchos casos, los fondos ahorrados no reducen el déficit público global pues vuelven a Europa (el país los pierde) o al financiador, y en cambio hacen perder competitividad ante otras administraciones (como sería respecto a centros europeos de investigación en el caso de las ERC grants).
- Mantener determinados gastos sólo porque están cofinanciados por terceros, sin poner en cuestión si continúan siendo o no prioritarios en un contexto restrictivo.

- Generalizar el principio de "ventanilla única" y evitar duplicidades entre los diferentes niveles de la administración. Esto afecta en especial la Administración General del Estado que no ha modificado mucho su estructura central a pesar del alto nivel de descentralización del gasto hacia las CCAA y los entes locales de los últimos 30 años. No tiene ningún sentido un Ministerio de Educación o Sanidad como los que existen cuando las competencias están transferidas a las CCAA. Pero también está presente a nivel catalán, donde hay hasta siete niveles de administración con superposición de funciones y competencias.

- Racionalizar el uso y gestión de los subsidios e incentivos.
- Incentivar los esfuerzos de mejora que hagan las unidades de servicio dejando que una parte de los beneficios de sus esfuerzos repercutan en la propia unidad.

C.2 Transparencia y benchmarking

- Generalizar la práctica de que las cuentas -y en particular las subvenciones y los contratos- sean transparentes e Intel inteligibles, y que se ligue gasto con resultados: rendimiento de cuentas. Esto significa facilitar no sólo información financiera, sino también información de resultados con indicadores y evaluación de los resultados y disponiendo de la tecnología adecuada para realizarlo.

Ejemplos de buena gestión en la rendición de cuentas y orientación a resultados:

- EEUU, Government Accountability Office (GAO) <http://www.gao.gov/>),
- Reino Unido, Efficient and Reform Group
<https://www.gov.uk/government/organisations/efficiency-and-reform-group>
- UE, Smart regulation, http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm
- Hay que facilitar información respecto a los costes efectivos y los resultados de los programas. La falta de homogeneidad de los datos de las liquidaciones presupuestarias dificulta la comparación y el análisis. Hay que facilitar las cuentas liquidadas consolidadas a los diversos niveles relevantes para el análisis.
- En España hay una tendencia a mostrar sólo el gasto público de forma agregada, lo que no permite transparencia en la gestión. La contabilidad pública hace hincapié en los flujos (gasto e ingresos) pero no en los stocks (activos y pasivos).
- Los gobiernos toman compromisos de futuro que modifican los activos y pasivos, pero a menudo no son decisiones explícitas o no quedan suficientemente explícitas sus implicaciones de futuro. En estos casos los costes acaban trasladando a los presupuestos públicos de futuros gobiernos. Hay que exigir detalle sobre las consecuencias de cada actuación pública sobre presupuestos futuros.

C.3 Programación a medio plazo

- Se deben tomar muy en serio las programaciones plurianuales: los presupuestos generales se hacen por períodos anuales pero hay que enmarcarlos en unos escenarios económico-financieros rigurosos a medio plazo (entre 3 y 5 años). Actualmente nadie mira más allá del primer año (quizás precisamente porque los escenarios no son suficientemente rigurosos y todo el mundo piensa que son papel mojado?).
- La programación plurianual a medio plazo es especialmente importante en los gastos de inversión, que deben acompañarse de previsiones de gasto corriente para funcionamiento y mantenimiento.
- Hay acotar los compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros. Hay que establecer límites al gasto con métodos de financiación diferido.
- Hay que someter las decisiones de gasto en un análisis coste-beneficio riguroso (muchos proyectos de inversión poco necesarios habían pasado el trámite del análisis coste-beneficio, pero de forma poco rigurosa, sólo para poder acceder a la financiación europea). No se trata sólo de incluirlo en una disposición normativa (la Generalidad ya la tiene).