

# **El presupuesto como instrumento de gestión pública eficaz. La implantación del presupuesto base cero en la Administración Pública española**

JOSÉ BAREA TEJEIRO

*Catedrático Emérito. Universidad Autónoma de Madrid*

JOSÉ ANTONIO MARTÍNEZ ÁLVAREZ

*Director General del Instituto de Estudios Fiscales*

ANA BELÉN MIQUEL BURGOS

*Instituto de Estudios Fiscales. UNED*

*Recibido: Junio 2014*

*Aceptado: Julio 2014*

## **Resumen**

En un contexto de cesión de soberanía a un organismo supranacional, la política fiscal adquiere una relevancia absoluta. El presupuesto público constituye uno de los instrumentos claves para el desarrollo de los propósitos perseguidos, siendo necesaria su adaptación a los objetivos fiscales de política económica. El presupuesto base cero (PB0) se desarrolla bajo la filosofía de la planificación estratégica, comportándose como un proceso de dirección que incluye la planificación, la presupuestación y el control. Este último conlleva, además de meramente contables y la normativa, una evaluación de la idoneidad de los gastos realizados y la apreciación de una alternativa que mejore la utilizada, optimizando los recursos escasos. La implantación de esta técnica presupuestaria en la administración pública española requiere su adaptación a las estructuras existentes, en un ejercicio de realismo y de subsanación de errores pasados en los que se potencien sus beneficios y se corrijan los puntos débiles de dicha práctica presupuestaria.

**Palabras clave:** Presupuesto base cero, planificación estratégica, objetivos, optimización de recursos.

**Clasificación JEL:** H61.

## **Abstract**

Within the context of cession of sovereignty to a supranational organism, fiscal policy becomes completely relevant. The public budget becomes one of the key instruments for the development of the aims pursued, being necessary its adaptation to the fiscal policy objectives. The PB0 is developed under the philosophy of strategic planning, behaving as a management process, including planning, budgeting and control. The latest includes, apart from the merely accounting and regulatory, an assessment of the suitability of the costs incurred and the appreciation of an alternative that improve the used one, optimizing scarce resources. The implementation of this budget technique in spanish public administration requires its adaptation to existing structures, an exercise of realism and the correction of past mistakes, maximising its advantages and reducing the weak points of this budgetary practice.

**Keywords:** Zero Based Budgeting, strategic planning, objectives.

**JEL Classification:** H61.

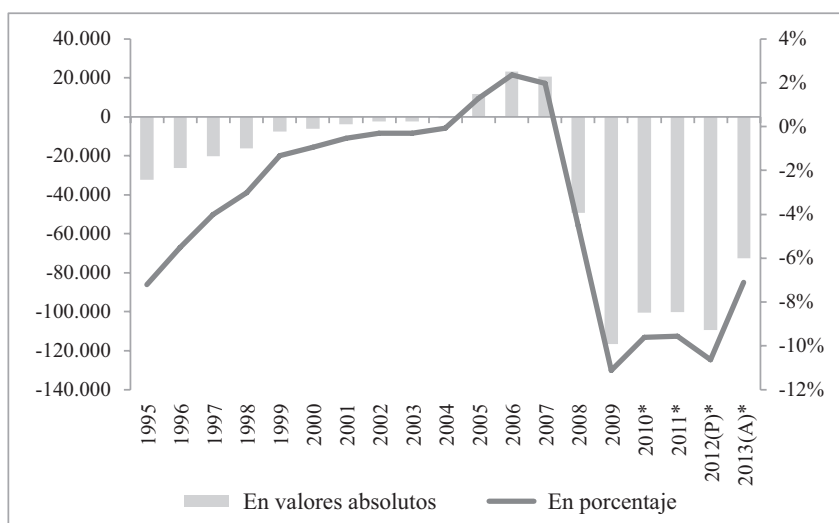
*“La planificación a largo plazo no es pensar en decisiones futuras, sino en el futuro de las decisiones presentes”*

*Peter Drucker*

## 1. La importancia de la política presupuestaria en los objetivos de consolidación fiscal

Durante los años de recesión económica la necesidad de financiación de nuestro país llegó a suponer más del 11% del Producto Interior Bruto (PIB), lo que unido al incremento de la deuda pública acumulada para poder hacer frente a la misma, supuso una pérdida importante en la confianza de los inversores internacionales, así como desequilibrios importantes que pusieron en riesgo la recuperación económica. Los reajustes y reformas de los últimos años han permitido que las variables macroeconómicas comiencen a recomponerse. En este contexto, mantener la senda de equilibrio presupuestario trazada con Europa, adquiere una gran importancia para nuestro país, decidiendo cómo podemos conseguir dichos objetivos. Evidentemente, el incipiente crecimiento económico coadyuva a la reducción de la 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.

**Gráfico 1**  
Necesidad/capacidad de financiación en valores absolutos y en porcentaje del PIB



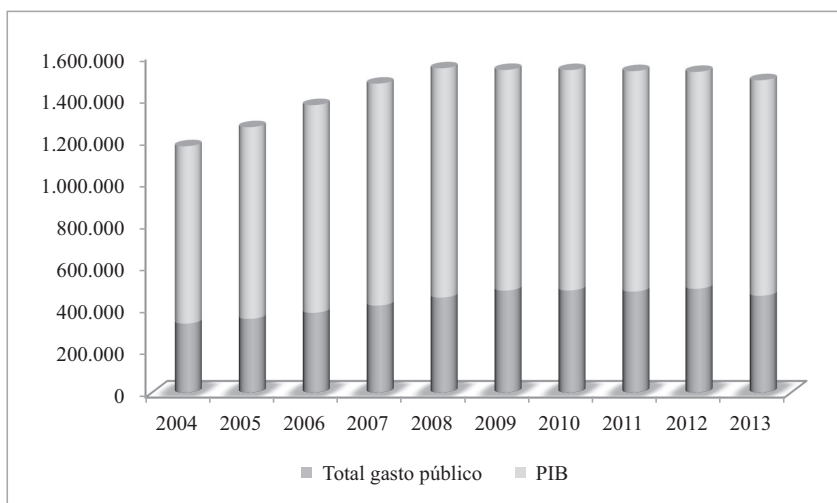
Fuente: Elaboración propia. Datos: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)<sup>1</sup>.

P: Previsión

A: Avance

No obstante, en un escenario de reducción de la presión fiscal como consecuencia de la reforma sobre el sistema tributario que entrará en vigor en 2015, consideramos que la vía del incremento recaudatorio tendrá un escaso recorrido a corto plazo, por lo que la estabilización o reducción del gasto público se convierte así en una pieza fundamental. Según los últimos datos facilitados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), para los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2015, el techo de gasto se sitúa en los 129.060 millones de euros, un 3,2% menos que en 2014, además los datos proyectados también por el MINHAP, prevén una contención del mismo hasta el 40,1% del PIB para el año 2017, lo que supone que en dicho año el déficit se habrá reducido hasta 1,1% del PIB.

**Gráfico 2**  
**Gasto público y PIB en valores absolutos**



Fuente: Elaboración propia. Datos: IGAE e Instituto Nacional de Estadística (INE).

Sin embargo, dicha reducción no debe suponer que la misma se lleve a cabo de manera indiscriminada, reduciendo en un determinado porcentaje todas las partidas presupuestarias o incluso eliminando algunas de ellas sin realizar una correcta evaluación de lo que esto supone, a través de una reflexión profunda y un análisis detallado de las diferentes alternativas existentes. Por el contrario, es imprescindible discriminar qué gasto es prioritario, cuál es accesorio y cómo alcanzar los objetivos trazados a través de una gestión racional del mismo. A tenor de lo expuesto, nos planteamos la posibilidad de utilizar la política presupuestaria de la mano de la política fiscal para reconducir nuestras cuentas públicas y más concretamente de implementar una técnica presupuestaria que coadyuve a optimizar la utilización de los recursos públicos.

Aunque a lo largo de los años han ido apareciendo distintas técnicas presupuestarias cuya implantación en la empresa privada han conseguido hacer del presupuesto una

herramienta de dirección estratégica y un instrumento que permita a la organización decidir qué acciones emprender y cómo llevarlas a cabo, la presupuestación en el sector público parece atascada, repitiendo errores del pasado y manteniendo un esquema incrementalista basado en históricos. Creemos que es la hora de replantearnos cómo solucionar los problemas derivados de esta situación y buscar otras posibilidades que sean viables en la Administración Pública y que nos permitan aprovechar las externalidades positivas que derivan de la introducción de una nueva metodología en el presupuesto.

## 2. La modernización del presupuesto. Técnicas presupuestarias actuales

Dado que la soberanía en cuanto a política monetaria se refiere se encuentra cedida dentro de la Unión Monetaria Europea al Banco Central Europeo, la política fiscal adquiere una importancia singular en nuestro país. El presupuesto público constituye una de las herramientas más importantes con las que contamos para desarrollar la política fiscal, siendo necesaria la adaptación del mismo a los objetivos fiscales de política económica. En las últimas décadas estamos asistiendo a una transformación de los planteamientos en cuanto a gestión pública se refiere y, aunque de manera bastante pausada, esta tendencia se va incorporando al presupuesto, como instrumento base de la administración.

Esta evolución del documento contable se ha traducido en la adopción por parte del Sector Público de algunas técnicas que la empresa privada ha ido incorporando en los últimos tiempos a sus organizaciones; sin embargo, este proceso se ha realizado igualmente de manera paulatina y bastante tímida, principalmente por la complejidad añadida de la gestión privada, así como la difícil adaptación en algunos de los casos a las estructuras características de la Administración Pública.

De manera simplificada, podemos resumir algunas de las técnicas presupuestarias más relevantes en la actualidad:

***Presupuesto flexible.*** Para su elaboración se tienen en cuenta las posibles variaciones que puedan acontecer durante el periodo presupuestado, predeterminando los cambios factibles. Las modificaciones ante los escenarios posibles se incluyen dentro del cuerpo del presupuesto en forma de cuotas. Este tipo de presupuesto es de difícil implantación en el ámbito público y además las ventajas que derivan de su utilización no son apreciables dentro del mismo, por lo que no se conocen experiencias de su aplicación dentro de la Administración Pública.

***Presupuestos incrementales.*** Esta es la técnica tradicional de presupuestación dentro del sector público y probablemente la más sencilla de las existentes en la actualidad. Como explicaremos posteriormente, la filosofía imperante en este tipo de presupuesto es la de que los comportamientos pasados se mantienen en el ejercicio para el que se lleva a cabo la elaboración, manteniendo una tendencia creciente, de manera que únicamente se ven reflejados los cambios que se esperen en cada una de las partidas existentes. A pesar de su agilidad y simplicidad, no es recomendable su utilización debido a las desventajas derivadas del aumento de costes que el mismo supone y la falta de adaptabilidad a los objetivos perseguidos.

**Presupuestos estáticos.** Se basa en la realización de un presupuesto fijo bajo la creencia de que los pronósticos siempre son ciertos. Evidentemente si existen desviaciones respecto a las estimaciones tenidas en cuenta en su elaboración el presupuesto pierde efectividad. Por este motivo se considera que este tipo de técnica no es idónea para llevar a cabo en el Sector Público cuando la economía no es estable o las estimaciones no son demasiado fiables, cosa que fácilmente sucede en la realidad.

**Presupuesto por programas (Planning, Programming, and Budgeting System).** Consiste en asignar los recursos en función de las categorías programáticas diseñadas. Para elaborarlos se parte de los objetivos generales y se desagregan hasta llegar a las unidades básicas del presupuesto o programas, a las que se les dota de los recursos necesarios para llevarlo a cabo. Esta técnica ha sido implantada en numerosos países para tratar de eliminar los errores derivados de la presupuestación incremental; no obstante, como veremos posteriormente, la práctica se ha apartado de su concepción inicial, dando lugar a prácticas híbridas en las que se mezclan la metodología del presupuesto por programas con la tendencia incremental del presupuesto.

**Rolling Budget o Rolling Forecast.** Esta técnica convierte el presupuesto flexible en un presupuesto continuo, en un proceso en el cual el presupuesto se ajusta a las expectativas futuras basadas en el desempeño reciente, de manera que el documento resultante siempre se encuentra actualizado. De esta manera se pretenden evitar las desviaciones presupuestarias a través de un documento dinámico, con un horizonte temporal constante, dividido en periodos más cortos en los que se realiza una revisión y control incesantes. A pesar de lo atrayente que pueda resultar la idea de adaptabilidad del presupuesto, llevarlo a cabo en el Sector Público supone un incremento notorio de la burocracia, así como la introducción de una notable incertidumbre en el mismo, por lo que no parece la práctica más recomendable para la Administración Pública.

**Presupuesto plurianual.** Como su propio nombre indica, la presupuestación plurianual se basa en una estimación a medio plazo (entre tres y cinco años) de los ingresos, gastos y financiación. Su utilización se ha llevado a cabo principalmente en el Sector Público, aunque generalmente como instrumento complementario al presupuesto anual. La implantación del mismo se justifica en base a la planificación estratégica, de modo que las previsiones de variables macroeconómicas se realizan asimismo para el periodo que abarca el presupuesto plurianual.

**Presupuesto de recursos u orientado hacia los resultados.** Esta técnica relaciona los recursos disponibles de las instituciones con los resultados esperados (las actuaciones que lleva a cabo el Sector Público), reconociendo las transacciones y hechos económicos a través de los principios contables, abarcando el medio/largo plazo. Por tanto, se centra en la manera en que la Administración utiliza los *inputs* para producir los *outputs* (bienes y servicios producidos e impacto para la población). Su aplicación se ha llevado a cabo en algunos países, como Reino Unido o Australia y se fundamenta en la denominada nueva gestión pública, en la cual se lleva a cabo un proceso de evaluación de la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión.

**Beyond Budgeting (BB).** Esta técnica consiste en la no presupuestación; es decir, gestionar sin necesidad de elaborar presupuestos, de una manera totalmente flexible y adaptativa,

delegando responsabilidad y autoridad hacia equipos de trabajo. Al igual que el *rolling forecast* se fundamenta en la previsión continua. Esta práctica descentralizada se ha extendido en el Sector Privado, creando incluso asociaciones como la BBRT (*Beyond Budgeting Round Table*) y siendo defendida por especialistas en la materia de reconocido prestigio, especialmente en EE. UU. Su justificación se basa en que la elaboración de presupuestos tradicional consiste en la negociación especulativa de los responsables presupuestarios, con una gran rigidez basada en el control central jerárquico, considerando que dicho procedimiento debe ser superado. Sin embargo, existen algunos impulsores del BB que intentan llevar a cabo las bondades de esta tendencia con la elaboración de presupuestos. Su utilización en el Sector Público parece actualmente impensable, debido a que los recursos de los que dispone el mismo pertenecen a la población por lo que el control efectivo de los presupuestos es clave para la transparencia necesaria de la Administración. Además, la descentralización y adaptación necesarios para llevar a cabo este proceso choca frontalmente con las estructuras organizacionales propias del Sector Público.

**Presupuesto participativo.** Este instrumento se utiliza en el Sector Público y se trata de un mecanismo a través del cual la población indica dónde desea que se inviertan los recursos públicos o parte de ellos. Esta herramienta de democracia participativa se ha implantado en distintos países, principalmente municipios, con la finalidad de incrementar la justicia social y la participación ciudadana. No obstante, y a pesar de lo interesante que pueda parecer la idea de una mayor contribución de la población afectada por los presupuestos elaborados en un ejercicio de democracia directa, su aplicación se limita a presupuestos municipales o de pequeñas regiones.

### 3. El PB0. El presupuesto de la planificación estratégica

El presupuesto puede concebirse como un instrumento de planificación de gastos y previsión de ingresos o como una herramienta de planificación estratégica, no solo del ejercicio presupuestado, sino para el logro de objetivos a medio-largo plazo. Los presupuestos tradicionales responden a la primera vertiente y su control se limita a la comprobación de si los gastos se han limitado a los autorizados y de si se ha contabilizado de manera correcta, lo cual no es baladí. Sin embargo, el PB0 comparte la filosofía de la planificación estratégica, de tal manera que, más que un modelo presupuestario, se trataría de un proceso de dirección que incluye la planificación, la presupuestación y el control. Este último conlleva, además de los aspectos señalados, una evaluación de la idoneidad de los gastos realizados o la apreciación de una alternativa que mejore la utilizada, optimizando los recursos escasos. De este modo, el PB0 proporciona la información necesaria para evaluar la eficacia y eficiencia, ya que el mismo exige que los responsables presupuestarios analicen todos los objetivos y paquetes de decisión, que los jerarquicen y que evalúen todas y cada una de las alternativas posibles, así como su nivel de esfuerzo.

Peter Sarant, exdirector de Análisis de Gestión en la Comisión de la Administración Pública durante el Gobierno de Carter define el PB0 como “(...) un método que completa y enlaza los procesos de planificación, presupuestación y revisión. Identifica métodos

*alternativos y eficientes de empleo de los recursos limitados en la consecución efectiva de los objetivos seleccionados. Es un enfoque flexible de la gestión que suministra una base fiable para reasignar los recursos mediante la revisión y justificación sistemática de los niveles de financiación y ejecución de los programas corrientes”.*

Esta técnica presupuestaria consiste en iniciar cada año la elaboración del presupuesto y requiere que cada unidad decisoria justifique con detalle la totalidad de sus necesidades presupuestarias partiendo desde el primer euro, debiendo demostrar el porqué de su implantación y si verdaderamente es rentable. Un método en el que las decisiones de gasto se ponen en una balanza imaginaria, de modo que distingamos qué gastos son necesarios y cuáles no, compitiendo cualquier partida que quiera introducirse en el presupuesto, no solo con otras alternativas nuevas, sino con las ya existentes. Así, las actividades que se vengán realizando han de ser revisadas detalladamente, al tiempo que se pueden considerar vías alternativas para proporcionar los mismos servicios públicos. Además, permite identificar nuevas actividades y eliminar aquellas que sean obsoletas o ineficientes, introduciendo la obligatoria revisión anual del proceso presupuestario.

Las notas que caracterizan a este método de elaboración de los presupuestos son, entre otras, las siguientes:

- El nivel de gasto de cada una de las actividades deberá estar debidamente justificado y en ningún caso podrá ser explicado por el nivel de gasto de ejercicios anteriores.
- Es de mayor relevancia analizar aspectos tales como: “por qué se tienen que realizar determinados gastos” y “si la forma en que se están empleando los recursos es la adecuada”, incluso por encima del nivel de gasto a realizar.
- La asignación de recursos para cada una de las actividades se realizará mediante una priorización previa de las mismas claramente detallada.

Por tanto, se trata de un concepto en el que básicamente se realiza una reevaluación periódica de todos los programas, partiendo de cero, y en el que se revisan todos los aspectos presupuestarios, sin tener en cuenta únicamente las variaciones del ejercicio anterior.

Existen numerosas ventajas a destacar en su comparación con otros sistemas, así como algunos inconvenientes. Debemos tener en cuenta que los métodos tradicionales son incrementalistas; es decir, el punto de partida suele ser el gasto realizado en el año previo, aumentado en función de la inflación y de los gastos derivados de los nuevos objetivos incluidos. Además, con las técnicas clásicas no se tienen en cuenta las necesidades reales de gasto, pudiendo llegar a ser ineficientes para alcanzar los objetivos establecidos. Consecuencia de esta falta de análisis y del método descrito, nos encontramos con que distintas unidades administrativas pueden tender a realizar gastos no imprescindibles a fin de que al siguiente año no les disminuyan sus dotaciones presupuestarias.

El presupuesto por programas tampoco realiza una aceptación simple del presupuesto del ejercicio anterior como punto de partida; es decir, que en teoría también implica una reevaluación anual de todos los programas. Sin embargo, en la práctica el procedimiento no suele conllevar dicho análisis. En su concepción, Shultze pretendía una selección de los

problemas y programas revisables, de manera que se solucionasen los inconvenientes que acarrea el presupuesto tradicional. No obstante, su aplicación se ha situado entre el presupuesto incrementalista y el PB0. De hecho, aunque, en teoría, la diferencia real entre ambos reside en la exigencia de jerarquizar formalmente todos los paquetes de decisión en el PB0, en realidad, su metodología de implementación también obliga a una reevaluación anual de todos los paquetes de decisión, que en la práctica no se lleva a cabo en el SPPP.

**Tabla 1**  
**Comparativa de las diferentes técnicas presupuestarias**

<b>TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS</b>	<b>PRESUPUESTO TRADICIONAL</b>	<b>PRESUPUESTO POR PROGRAMAS</b>	<b>PRESUPUESTO EN BASE CERO</b>
<b>Planificación</b>	Corto plazo	Corto plazo (integrando las previsiones en planes plurianuales)	Medio/largo plazo (se planifica mirando hacia un plazo más largo y comprobando el cumplimiento de los objetivos en el medio/largo plazo)
<b>Revisión partidas/ programas</b>	No se revisan	Se revisan algunos de los programas	Se realiza una revisión anual a todos los programas nuevos o antiguos en base cero
<b>Clasificación de las prioridades</b>	No se clasifican	No se clasifican	Se realiza una jerarquización de todos los programas y actividades y de su nivel de esfuerzo, de manera que se distribuyen en función de los recursos
<b>Incrementalismo</b>	Se incrementan las partidas en función de la inflación o de la introducción de nuevas partidas	No se incrementan las partidas. Se realiza una evaluación de su idoneidad	Se analizan todos los programas compitiendo entre ellos por los recursos escasos, evaluando si existen alternativas que disminuyan su coste
<b>Filosofía subyacente</b>	Se trata de una autorización de gasto. Se planifican los gastos y se realiza una previsión de los ingresos	Se realiza una planificación por programas, evaluando su idoneidad con los objetivos perseguidos	Se evalúa cada paquete de decisión, acorde con los objetivos, analizando las alternativas posibles y jerarquizándolos en función de su eficiencia. Es un instrumento de planificación estratégica
<b>Búsqueda de nuevas alternativas</b>	No hace un análisis exhaustivo de búsqueda de nuevas actividades. Es continuista	Mantiene las actividades de ejercicios anteriores e incluye nuevos programas que estén alineados con la misión de la organización	Uno de los objetivos principales es la búsqueda de nuevas actividades alternativas, que permitan una mejora en la calidad del servicio ofrecido, un ahorro de costes, o ambos

Fuente: Elaboración propia.

El origen teórico del presupuesto base cero data de los años veinte. E. Hilton Young ya defendía la idea de que el presupuesto incrementalista era fácil de elaborar, pero, al mismo tiempo, inútil, pues permitía que los gastos obsoletos se perpetuaran. Durante los años posteriores se realizaron algunos otros estudios, pero siempre de tipo teórico, hasta que en 1962 el Gobierno Federal introdujo esta herramienta en la elaboración de los presupuestos del Departamento de Agricultura de los EE. UU. No obstante, suele atribuirse a Peter Phyrre su concepción teórica, debido a un artículo en la revista *Harvard Business Review* en la que explicaba cómo su implementación en la compañía Texas Instruments, Inc., había sido de gran éxito. Por este motivo Jimmy Carter, tras ser elegido gobernador del Estado de Georgia, encandilado por las bondades descritas en dicho artículo, decidió ponerlo en práctica bajo la supervisión del propio Phyrre, nombrándole asesor de la Oficina de Presupuesto de este Estado. El ahorro fue importante y por ello Jimmy Carter lo incluyó en su campaña para la elección a la presidencia de los Estados Unidos. Sin embargo, los resultados positivos obtenidos y que podrían resumirse en un importante ahorro de costes, una mayor implicación de los responsables y un mayor conocimiento del proceso presupuestario y de las necesidades de la administración por parte de los directores de cada departamento, llevaron a Carter, tras su elección como Presidente de los EE. UU., a intentar de nuevo su puesta en práctica en el Gobierno Federal, aunque esta vez de manera precipitada y sin un análisis pausado sobre cómo y dónde implementarlo, lo que supuso que los resultados no fueran todo lo positivos que se hubiese esperado. A continuación se resumen de manera breve los pros y contras, así como las peculiaridades de algunas experiencias de establecimiento efectivo de esta herramienta.

**Tabla 2**  
**Resumen de los resultados de algunos ejemplos de implantación del PB0**  
**en varios estados americanos**

---

RESULTADOS EN EL ESTADO DE GEORGIA

---

**Ventajas:**

- Mejora de la calidad de la información entre departamentos y mayor conocimiento del desarrollo de las funciones del Gobierno.
- Incremento de la participación del personal de la Administración en la elaboración del Presupuesto.
- Implantación de una fase previa de planificación financiera, que antes no existía, y que fue imprescindible para asignar posteriormente los recursos limitados a los programas de decisión.

**Inconvenientes:**

- Aumento de tiempo y esfuerzo necesarios para la elaboración y seguimiento del Presupuesto.
- Excesiva burocracia.

**Resultados finales**

Para conocer el éxito alcanzado por este nuevo sistema presupuestario se llevó a cabo un estudio en el que colaboraron todas las personas que habían participado en el mismo, con los siguientes resultados:

- La alta dirección consideró que la mayor aportación del PB0 fue la mejora de la información hacia los niveles superiores.
- Mayor implicación del personal en la elaboración del presupuesto, lo que aumenta su motivación y su eficiencia.
- El 84% de las personas entrevistadas recomendaron continuar con el PB0 en los siguientes ejercicios.

---

(continúa...)

---

RESULTADOS EN EL ESTADO DE OREGON (Se implantó una *variante del presupuesto base cero: Alternative Program Levels System (APLS)*)

---

**Ventajas:**

- La mejora de la comunicación con los responsables de cada área.
- Directivos más comprometidos con la elaboración del Presupuesto.
- La clasificación de las actividades por paquetes de decisión facilita a los directivos la tarea de priorizar y tomar decisiones al mismo tiempo que es notable la reducción de costes que supone.
- Fomenta el análisis crítico de los diferentes programas, aspectos que tiene en común con el PB0.

**Inconvenientes:**

- Requiere de una gran labor burocrática lo que a su vez supone un gran consumo en términos de coste y de tiempo, al igual que ocurre en el PB0.
- 

RESULTADOS EN EL GOBIERNO FEDERAL

---

**Ventajas:**

- Tanto las agencias, como el PHS y el personal del Secretario, coincidieron en que la ventaja principal de PB0 fue la mejora en la calidad de la información, al presentar los datos de forma más clara e informativa.

**Inconvenientes:**

- Una de las críticas fue que muy pocos programas se analizaron partiendo verdaderamente “de cero”.
  - Se produjeron conflictos a la hora de jerarquizar los programas entre lo que consideraba cada agencia y los criterios que utilizaban los niveles superiores.
  - Se dedicó poca atención a las partes técnicas del proceso, tales como la definición de los paquetes de decisión, los criterios de jerarquización y priorización, o los fondos presupuestarios.
  - La planificación del tiempo no fue adecuada, ya que se debería haber empleado más tiempo a nivel de agencia y menos en los niveles superiores.
- 

OTRAS EXPERIENCIAS

---

- En Canadá también se aplicó esta técnica de presupuestación.
    - No obstante, dejó de aplicarse por el exceso de la burocracia excesiva.
  - En Latinoamérica existen varias experiencias:
    - México: no llegó a consolidarse por la falta de una adecuada infraestructura administrativa.
    - Argentina: la experiencia fue exitosa en la provincia de Buenos Aires.
- 

Fuente: Elaboración propia.

Aunque esta técnica se utilizó exhaustivamente en numerosas empresas norteamericanas durante los años setenta y ochenta, su implementación en el Sector Público no fue tan recurrente, porque la decepción estadounidense había calado hondo. Canadá intentó seguir el ejemplo norteamericano adoptando esta nueva técnica de planificación, gestión y control del presupuesto, pero, desafortunadamente, la experiencia canadiense fue paralela a la norteamericana: entusiasmo inicial, seguido de una burocracia excesiva, desilusión y, finalmente, inevitable desaparición.

En América Latina también podemos encontrar intentos de aplicación del presupuesto base cero, aunque no fueron muy satisfactorios, como fue el caso de México, donde dicho mecanismo no llegó a consolidarse debido a que, en ese momento, no fue posible implementarlo por completo ya que no se disponía de una infraestructura administrativa adecuada.

De hecho, en España también se han llevado a cabo dos tentativas de implementación del PBO, cuyos resultados han sido variados pero que, como luego explicaremos, no ha llevado a una consolidación del mismo en la elaboración del presupuesto en nuestro país.

A nuestro juicio, los motivos que han ocasionado estos nimios resultados pasan por una reticencia importante por parte de los responsables técnicos, así como un incremento del esfuerzo y papeleo necesario para llevarlo a cabo, pero sobre todo por la falta de planificación y preparación, dado que esta técnica requiere de una fase previa en la que todos los implicados entiendan su concepción y, sobre todo, se identifiquen con esta nueva técnica presupuestaria, un proceso tedioso pero necesario, pero sobre todo consideramos, como luego explicaremos, que en la era de las nuevas tecnologías los problemas burocráticos pueden verse ciertamente minimizados, lo que con un proceso de implantación apropiado supondría una potenciación importante de las fortalezas y una reducción efectiva de sus debilidades.

#### **4. Metodología y proceso de implantación del presupuesto base cero**

La metodología de este sistema consta de varias etapas que deben ser ejecutadas de forma sucesiva para lograr una correcta implantación y elaboración de los presupuestos. De esta manera, los pasos fundamentales para ponerlo en práctica son los siguientes:

**Primera fase, determinación de las unidades presupuestarias.** Definir la estructura de la organización, identificando cuál es la célula elemental para la que se realiza un análisis y se prepara un presupuesto, que puede ser tanto una unidad organizativa (un departamento ministerial, una dirección general...) o bien un programa concreto o partida presupuestaria.

**Segunda fase, definición de los objetivos.** Establecer los objetivos generales y desagregarlos para cada nivel, utilizándolos como declaraciones explícitas de los resultados a lograr. Adicionalmente, se deben establecer indicadores clave para medir la consecución de resultados.

**Tercera fase, identificación de unidades de decisión.** Se deben establecer unidades de decisión, de manera que se identifique a los responsables de cada una de ellas. El nivel de decisión se requiere que se determine de manera intermedia. Ni a un nivel que no sea excesivamente bajo, como para no ocultar información a los gestores de más alto nivel, ni un nivel excesivamente alto, que genere una carga excesiva de trabajo burocrático.

**Cuarta fase, preparación de paquetes de decisión o propuestas unitarias de decisión.** Se trata de documentos justificativos que incluyen la información necesaria para que los gestores puedan emitir juicios sobre los niveles de programas o actividades y los recursos necesarios. Esta información debe incluir:

- los objetivos que se pretenden conseguir,
- los medios alternativos para alcanzarlos,
- la identificación de diferentes niveles de financiación, actividad o gestión. Asimismo, suelen establecerse un nivel de mejora, un nivel de mantenimiento y un nivel mínimo, por debajo del cual no podría llevarse a cabo,

- las ventajas que presenta cada programa y
- las consecuencias en caso de no llevarlos a cabo.

**Quinta fase: jerarquización de los paquetes de decisión.** Una vez finalizadas las etapas anteriores, los responsables asumen la tarea de jerarquizar los paquetes de decisión. Para llevar a cabo esta labor, se analizan las propuestas de decisión y se clasifican por orden de prioridad. El proceso comienza cuando las unidades de gestión inferiores ordenan o clasifican sus correspondientes paquetes de decisión. A continuación, el gestor inmediatamente superior revisa y consolida los paquetes que le llegan en una nueva ordenación. El proceso se reitera hasta llegar a los gestores de más alto nivel, que reordenan los paquetes y deciden sobre los programas prioritarios a implantar.

**Sexta fase: revisión y consolidación por los niveles directivos.** Los niveles superiores pueden revisar, suprimir, incrementar o reordenar las clasificaciones propuestas por los gestores subordinados.

### Gráfico 3 Proceso de elaboración del PB0



Fuente: Elaboración propia.

¿Cuáles son los motivos que nos llevan a creer que la implantación del PB0 puede suponer un acicate importante para los presupuestos públicos de nuestro país? Consideramos que las ventajas derivadas de su introducción en el Sector Público superan ciertamente a los perjuicios asociados a esta técnica presupuestaria. Por ello, es conveniente conocer sus puntos fuertes y débiles, potenciando las fortalezas asociadas que nuestra administración pueda aprovechar en mayor medida e intentando adaptar el PB0 a nuestras estructuras, de manera que se minimicen los inconvenientes.

En cuanto a los *beneficios* emanados de su establecimiento, pueden distinguirse los siguientes:

- 1.º Mayor participación de los niveles intermedios en el proceso presupuestario, incentivando a todos los niveles a los que dota de mayor responsabilidad, lo que redundará en incrementos de productividad, logrando, como consecuencia de ello, una mayor comunicación y coordinación interdepartamental.
- 2.º Ayuda a identificar, evaluar y justificar cada una de las actividades planteadas, de tal manera que elimina programas obsoletos o innecesarios, evita sobrevalorar los gastos presupuestarios –al tener que justificarse– e impide que los costes no se controlen, permitiendo encontrar gastos de programas obsoletos incorporados en los presupuestos por pura repetición y, consecuentemente, proceder a su eliminación, así como de partidas menos productivas, que se ponen de manifiesto mediante los procesos de análisis y priorización de actividades, propios del presupuesto base

cero. De esta manera, dicho método presupuestario, logra erradicar el incrementalismo en los gastos de manera mecánica asociado a otras técnicas presupuestarias, al tener que justificar la necesidad y relevancia de cada partida.

- 3.º Proporciona mayor información para la toma de decisiones, incluyendo la planificación a largo plazo. El presupuesto vuelve a convertirse así en el medio para alcanzar los objetivos.
- 4.º Evita la duplicidad de esfuerzos derivados de la realización de tareas similares por parte de órganos diferentes, lo que conlleva un derroche de tiempo y recursos. El presupuesto base cero, al estudiar detalladamente cada una de las actividades que se desarrollan dentro de la empresa de abajo-arriba, ofrece la información adecuada para evitar que se cometan dichos errores. Además, al ofrecer todas las alternativas correctamente valoradas, cuando es necesario replanificar durante el ejercicio presupuestado, se cuenta con toda la información referente a cada uno de los paquetes de decisión, no siendo necesario volver a estudiar todas las opciones.
- 5.º Mayor eficiencia de los recursos utilizados por el sector público, al requerir la justificación del gasto y las alternativas posibles.
- 6.º La responsabilidad de cada una de las unidades de trabajo y de los individuos es claramente visible.
- 7.º El gasto se vuelve eficiente, no se recorta de manera indiscriminada o en función de la unidad presupuestaria, sino que se estudia en base a la jerarquización de los paquetes de decisión qué gastos son imprescindibles (incluyendo los diferentes niveles) y cuáles son accesorios.
- 8.º Gracias al establecimiento de los llamados “paquetes de decisión”, aumentan las probabilidades de descubrir intentos de fraude en la elaboración de los presupuestos, como consecuencia del exhaustivo análisis llevado a cabo en los mismos.

Por otra parte, respecto a sus *puntos débiles* suelen enumerarse los siguientes:

- 1.º Su implantación en la Administración Pública se ha tropezado generalmente con el exceso de tiempo y papeleo, así como con la rigidez de la propia estructura del sector público.
- 2.º El PBO es poco efectivo en la reducción del gasto para aquellas partidas cuya presupuestación es poco flexible, como por ejemplo el gasto de pensiones.
- 3.º No se puede considerar que es un proceso neutro y mecánico, ya que hay que prestar atención a los aspectos culturales y sociales aportando mayor credibilidad al método.

Antes de proceder a la implantación de un sistema de presupuestación base cero, debemos analizar los aspectos mencionados con anterioridad, de manera que se tenga en cuenta el hecho de que los beneficios superen con creces a los inconvenientes de su implementación. Sin embargo, es cierto que las experiencias anteriores dentro de la administración se truncaron de alguna manera debido a los problemas comentados. Como explicaremos en el epígrafe correspondiente, determinar la utilización de esta técnica presupuestaria debe llevarse a cabo

a través de un proceso paulatino, fruto de un análisis exhaustivo y de la adaptación del PBO a las particularidades de nuestra administración, aprovechando las oportunidades brindadas por la reforma que se está llevando a cabo en la misma para hacer cuajar esta herramienta, mediante un procedimiento concreto para cuya puesta en práctica sería necesaria la creación de una oficina presupuestaria cuyo único cometido fuese el de lograr el éxito de su implantación.

## 5. La experiencia española en el presupuesto estratégico

En España se han llevado a cabo algunas experiencias en las que se propuso la implantación de un modelo presupuestario basado en una filosofía que podemos asemejar al PBO.

En mayo de 1979, se aprobó en Consejo de Ministros, dentro de las directrices de política presupuestaria del ejercicio 1980, la *Adopción de Medidas de Racionalización y Limitación del Gasto Público*, que fueron incluidas en el Programa a Medio Plazo para la Economía Española. En dicho programa se intentó implantar el uso del presupuesto por programas y una introducción gradual del presupuesto base cero, cuyo objetivo final era la revisión anual de la totalidad de los gastos propuestos y no solo los adicionales de cada año. La *Orden de la Presidencia del Gobierno sobre Revisión y Evaluación de los Programas de Gasto de los Departamentos Ministeriales y sus Organismos Autónomos, de 4 de febrero de 1980*, establecía la evaluación de la eficacia y eficiencia en la gestión de los programas con conclusiones de la evaluación y propuestas de revisión. Asimismo, explicitaba el abandono de la fórmula de examinar en exclusiva los gastos adicionales de cada año, lo que hacía necesario regular los procedimientos para poder realizar dicha revisión, de manera que los resultados obtenidos pudiesen utilizarse en el ejercicio posterior, al menos de manera parcial. Sin embargo, la estructura de nuestra Administración Pública no se encontraba en aquellos momentos preparada para la introducción de un sistema tan novedoso y no se pudo evitar el incrementalismo propio del sistema existente. El profesor Barea, que en 1981 era el secretario de estado para la Seguridad Social, participaba desde su ámbito competencial en la implantación de los presupuestos por programas, en el área de la Seguridad Social, estableciendo para 1982, en el INSALUD y en el INSERSO, el presupuesto base cero en cada uno de sus centros, reconocía que *“existían una serie de razones de carácter organizativo y gerencial que dificultaban que la Administración Pública de nuestro país actuase de forma eficiente, entre las cuales se incluía la laxitud de las Cortes Generales en el propio proceso presupuestario”*. Además, aunque la aplicación se presumía gradual, el proceso se realizaba por porcentajes de gastos y no por partidas o clasificaciones, lo que incrementaba la complejidad de la elaboración del presupuesto. Por último, asignaba a las oficinas presupuestarias de cada departamento el impulso, evaluación e implementación del sistema, sin centralizar de alguna manera el procedimiento y el análisis de resultados, dispersando la implementación de un instrumento que lógicamente era novedoso y complejo para los responsables presupuestarios, a los que además no se les proporcionaba ningún tipo de formación adicional para su puesta en práctica.

Fue años después, en 1996, cuando, en base a la estrategia de consolidación fiscal necesaria para reducir el déficit, así como la deuda pública acumulada con el fin de dar cumplimiento a los requisitos exigidos en el Tratado de Maastricht, cuando volvieron a establecerse algunos aspectos fundamentales del presupuesto base cero para la elaboración del

presupuesto de dicho año. Además del equilibrio presupuestario, los objetivos de su aplicación se centraban en modernizar el sector público y adaptarlo a las tendencias de gestión de los países de nuestro entorno. Las características del proceso más destacables son: la valoración de la necesidad y eficacia de los programas presupuestarios vigentes; la definición del coste mínimo asociado a cada programa seleccionado; hallar el coste de oportunidad de mantener o suprimir determinados programas, teniendo en cuenta, en todo caso, el nivel mínimo de realización por debajo del cual no se lograrían los niveles básicos de prestación y calidad de servicios públicos, necesarios para la consecución de los objetivos previstos para ese año; finalmente, se establecía que los centros responsables y gestores de los programas deberían presentar propuestas con diferentes niveles de esfuerzo para alcanzar los objetivos previstos.

La Secretaría General de Planificación y Presupuestos realizaba una reinterpretación del PBO en el que se realizaba una adaptación del mismo a las circunstancias del momento, corrigiendo algunos aspectos que habían supuesto errores en otras experiencias anteriores. La idea fundamental era que los propios gestores presentasen propuestas al respecto, con la finalidad de reducir el gasto (en varios niveles), de manera que estos fuesen conscientes de que era necesario justificar el mantenimiento de programas obsoletos. La gestión presupuestaria y el control de gasto deberían funcionar como un plan RENOVE en el que se evaluaran los programas y se suprimiesen o renovasen cuando los objetivos para los que se crearon ya se habían cumplido o no se perseguían más.

Asimismo, se realizó un análisis del presupuesto de ese ejercicio revisando en base a la técnica PBO llegando a las siguientes conclusiones: la revisión de todas las partidas del presupuesto, reconsiderando los recursos asignados a cada partida; la adopción de una política de racionalización de recursos humanos al servicio de la Administración, tratando de llevar a cabo una distribución de la plantilla más eficaz y eficiente; la restricción de los costes de funcionamiento de la Administración, tratando de mejorar los mecanismos de gestión pública; la disminución de las transferencias en los casos en que no existiesen compromisos legales o ineludibles y la priorización de los proyectos de inversión ya comprometidos o en fase de ejecución así como aquellas cofinanciadas con fondos europeos.

En la actualidad, la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas propone la introducción de la filosofía del PBO<sup>2</sup>. El informe señala que *“teniendo en cuenta que, en la actualidad, estos capítulos se presupuestan observando las necesidades previstas para el ejercicio, los objetivos de estabilidad presupuestaria remitidos por el MINHAP y el grado de ejecución del ejercicio anterior, sin que se haga un análisis metódico partida por partida sobre si el gasto propuesto es el óptimo para la necesidad a satisfacer, se hace necesario introducir criterios que permitan una evaluación de las mismas”*. Las tareas propuestas para la implementación de este proceso presupuestario se resumen en:

1. Examen de los distintos contratos y situaciones vigentes para la obtención de la prestación.
2. Análisis cualitativo y estadístico de dichos contratos, que ponga de manifiesto:
  - La cantidad media de servicio necesaria para satisfacer la necesidad.
  - El precio medio a que se obtiene el servicio.
  - Desviaciones justificadas de la media.

3. Identificación de las mejores prácticas compatibles con un eficiente funcionamiento de los servicios públicos. Cantidades mínimas a demandar y precio mínimo a que se pueden obtener.
4. Verificación mediante análisis técnico realizado por expertos en la gestión de los bienes y servicios de la idoneidad de las mejores prácticas observadas.
5. Identificación de elementos o características singulares que justifiquen desviaciones de los estándares predeterminados.
6. Establecimiento de un sistema permanente de información sobre la adjudicación de nuevos contratos de esta naturaleza.
7. Gracias al establecimiento de los llamados “paquetes de decisión”, aumentan las probabilidades de descubrir intentos de fraude en la elaboración de los presupuestos, como consecuencia del exhaustivo análisis llevado a cabo en los mismos.

En definitiva, la introducción de una técnica presupuestaria, cuyas características son las que dibujan el PBO. No obstante, como posteriormente expondremos, creemos que, este primer acertado paso, puede ser una importante oportunidad para implementar el PBO en otras partidas donde los ahorros serían mucho más sustanciosos.

## **6. Implantación del PBO en la Administración Pública española. La oficina presupuestaria**

Como hemos explicado, la introducción de esta disciplina presupuestaria ha chocado con reticencias y con no pocos problemas de implantación, derivados principalmente del miedo a lo nuevo, a lo diferente y también del exceso de papeleo y trámites, en una Administración que ya acarrea problemas de burocracia. Sin embargo, consideramos que el éxito depende de hacer las cosas de manera diferente, aprendiendo de los errores pasados y aprovechando los beneficios que, ya hemos mencionado, se derivan del PBO. De hecho, hay algunos pasos que no podemos olvidar si queremos que su implantación tenga éxito.

A la hora de implantar un sistema de elaboración de los presupuestos, debe tenerse en cuenta las distintas teorías que estudian la tendencia incrementalista del gasto público. Los «hacendistas», han elaborado distintas doctrinas sobre el incremento del gasto público, pudiéndose distinguir teorías basadas en la oferta y en la demanda del mismo. Entre ellas, destaca la teoría de Niskanen, la cual se engloba dentro de las teorías que justifican el crecimiento del gasto público desde el punto de vista de la oferta. Esta teoría parte de la existencia de una diferencia entre la información de la que dispone el funcionario y la que conoce la Administración Pública, la cual elabora los presupuestos en función a la calidad del servicio público que quiere suministrar, mientras que el funcionario, por su parte, conoce el coste de suministrar las distintas unidades de ese bien o servicio público; por tanto, la primera se refiere al importe presupuestado y los segundos hacen referencia al coste de producción de ese servicio. Según esta teoría, las características del trabajo funcional, con mayores garantías y seguridad, así como el hecho de que los bienes y servicios suministrados no poseen precios

de mercado, lo que dificulta la medición de su productividad, conllevan a un aumento continuado del gasto e implican la falta de precios que permitan medir la productividad, con las lógicas dificultades que ello supone para evaluar su rendimiento y la ausencia de mecanismos sancionadores automáticos por su mala gestión aumentan el volumen de recursos requeridos. Esta presunción resulta cruel y generalmente exagerada con los trabajadores públicos, pero responde a una percepción social, y en algunos casos académica, derivada, probablemente, de la deficiente utilización del presupuesto. Asimismo, Baúmol, en su modelo demanda oferta, considera que la demanda de gasto público es rígida, mientras que la oferta se muestra creciente, de manera que el efecto conjunto refleja una tendencia incremental del gasto público.

Antes de proceder a la implantación de un sistema de presupuestación base cero, debemos analizar, además, los aspectos mencionados con anterioridad, de manera que se tenga en cuenta el hecho de que los beneficios superen con creces a los inconvenientes de su implementación. Sin embargo, debido a los problemas comentados, es cierto que las experiencias anteriores dentro de la administración se truncaron de alguna manera. Por ello, hay algunos pasos que no podemos olvidar si queremos que su implantación tenga éxito.

1. En primer lugar, es necesario que se reconozca su necesidad e importancia, tanto a nivel social como administrativo, de manera que toda la organización, o al menos los responsables de la presupuestación, compartan la conveniencia de su utilización o que al menos la comprendan.
2. Para ello hay que implicar a los gestores en el desarrollo de su preparación. La mayor implicación y responsabilidad en su implantación derivará, previsiblemente, en una mejor gestión y una mayor productividad, tan pronto como el sistema sea integrado e interiorizado por los mismos.
3. En tercer lugar, es necesario un análisis exhaustivo de cómo deseamos realizar la implantación de un método de presupuestación base cero. Como hemos visto, existen algunas partidas presupuestarias cuya rigidez provoca que los inconvenientes superen a los beneficios, ya que la reducción del gasto sería, en todo caso, poco significativa. Por ejemplo, la implantación en los Presupuestos Generales del Estado chocaría con algunos gastos en los que no sería posible su reducción vía análisis o evaluación de los mismos, como es el caso de las prestaciones o los intereses de la deuda.
4. Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) suponen una herramienta de gran importancia, ahorrando papeleo, conectando distintas áreas presupuestarias y permitiendo que la información sea compartida de manera directa por todos los implicados.
5. Además, hay que realizar un estudio detallado de las partidas presupuestarias y los responsables de las mismas, ajustando el proyecto a las características y necesidades.
6. Para poder establecer esta técnica de manera exitosa, es necesario que seamos realistas en esta etapa, tanto en los objetivos a alcanzar como en los recursos disponibles. Para ello es fundamental adaptarlo a las estructuras contables, organizativas y jerárquicas de nuestra administración.

7. Es indispensable una correcta formación de los responsables de la presupuestación que les ayude a interiorizar la filosofía del presupuesto base cero, instruyéndoles en profundidad en la utilización de esta técnica presupuestaria.
8. La organización, planificación e implantación de la nueva técnica, así como la formación de los responsables debería realizarse a través de una oficina presupuestaria, cuya implantación consideramos imprescindible.
9. La implantación puede plantearse de manera gradual, por etapas, de forma que los responsables tomen conciencia de cómo realizar el proceso y cómo se puedan solventar con facilidad los problemas que puedan ir surgiendo.
10. Asimismo, consideramos que en la actualidad los problemas burocráticos se verán notoriamente reducidos gracias a la utilización intensiva en la Administración de las TIC. Dentro de la medida del informe CORA (Comisión Virtual para la reforma de las Administraciones Públicas) correspondiente a la Gestión de Servicios y Medios Comunes, destaca la racionalización de las actuales estructuras organizativas en el ámbito de las TIC, realizando una utilización más eficiente de los recursos tecnológicos y ofreciendo mayores niveles de calidad en los servicios prestados. El CIO elaborará la estrategia TIC de la Administración General del Estado (AGE) con la colaboración de un consejo rector, en un entorno constituido por la nueva agencia TIC. La elaboración de la información presupuestaria conlleva un trabajo arduo de análisis y una cantidad ingente de papeleo que en plena era tecnológica y gracias a la utilización intensiva en la administración de las TIC se reduciría sobremanera.

No obstante, reiteramos que es de gran importancia para la subsanación de todos los inconvenientes mencionados la creación de una oficina presupuestaria, una oficina en la que se centralizasen todos estos aspectos y que se encargase de armonizar, coordinar e implementar el proceso. La misma debería ser establecida de manera gradual, teniendo en cuenta los aspectos culturales y organizativos de la Administración Pública. La oficina se encargaría de centralizar el proceso y de llevar a cabo la formación de todas las unidades presupuestarias, creando una comisión para la correcta implementación, a la que no debería procederse hasta que se hubieran identificado todos los aspectos relevantes de la misma. Teniendo en cuenta el entorno de consolidación fiscal y la austeridad imperante en la Administración Pública, sería deseable que dicha oficina se estableciese dentro de alguno de los organismos existentes. Nuestra convicción de la importante labor que realiza el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), así como el hecho de la especialización existente en dicho organismo en materia fiscal y presupuestaria, le hacen idóneo para llevar a cabo las labores de análisis, evaluación e implementación del proceso. Por otra parte, la experiencia del IEF en la formación de empleados públicos supondría un espaldarazo a la labor de formación de los responsables de las unidades presupuestarias.

Respecto a su implantación en los PGE y como ya hemos explicado anteriormente, la CORA propuso implantar un nuevo procedimiento de elaboración de los capítulos II y VI de los Presupuestos Generales del Estado. No obstante, como se observa en el cuadro adjunto, donde aparecen desagregadas las partidas de gasto según su clasificación económica, los gastos generales apenas superan los siete millones de euros y las inversiones reales no

llegan a suponer cinco millones de euros; por tanto, aparte de los capítulos señalados por el informe CORA, consideramos que sería una oportunidad implementar esta herramienta sobre las transferencias corrientes y de capital, capítulos IV y VII, aunque debido a la rigidez de determinadas partidas de gasto, como las prestaciones sociales (transferencias familiares), únicamente podría llevarse a cabo para determinadas transferencias, principalmente dirigidas a fundaciones, asociaciones, federaciones, centros culturales y deportivos, etc. Entendemos que es dentro de este capítulo donde podrían realizarse importantes ahorros de costes utilizando la presupuestación en base cero. Por supuesto, no estamos diciendo que se recorten dichas transferencias sin más, sino que, especialmente en un contexto de austeridad como el actual, debería evaluarse concienzudamente la necesidad de realizar algunas de ellas, analizando también el nivel de esfuerzo que debería introducirse en las mismas.

La primera de las tablas que se muestra a continuación (tabla 3) hace referencia a la evolución del gasto presupuestado en los últimos cinco años en nuestro país. En cuanto a los capítulos objeto de estudio en este artículo, podemos observar que en el año 2014 el importe presupuestado para el capítulo II es de 7.620,3 millones de euros, cifra muy similar a la de los Presupuestos Generales aprobados en 2012 a pesar del descenso que esta partida registró en 2013. Por su parte, para el capítulo VI se presupuestaron 4.728,1 millones de euros, lo que verifica la tendencia decreciente de esta partida a lo largo de los años. En cuanto a las partidas que recogen el gasto de transferencias, que a nuestro juicio deben ser incluidas en la implementación del PB0, su importe presupuestado asciende en 2014 a 231.126,1 millones de euros en el caso de las transferencias corrientes, mientras que la cifra de transferencias de capital es de 9.986,3 millones de euros.

**Tabla 3**  
**Evolución del importe de los capítulos del PGE**

	2010	2011	2012	2013	2014
Capítulo I. Gastos de personal	33.818,2	32.919,8	33.151,3	21.414,2	21.305,0
Capítulo II. Gastos corrientes en bienes y servicios	8.542,5	8.012,0	7.620,4	7.180,2	7.620,3
Capítulo III. Gastos financieros	23.267,4	27.461,4	28.913,9	38.660,3	36.661,9
Capítulo IV. Transferencias corrientes	233.490,1	208.364,5	214.055,3	225.157,2	231.126,1
Capítulo V. Fondo de contingencia y otros imprevistos	3.744,9	2.471,8	2.367,3	2.595,5	2.666,0
Capítulo VI. Inversiones reales	12.273,7	8.230,0	6.922,5	5.247,2	4.728,1
Capítulo VII. Transferencias de capital	15.123,7	9.968,3	5.878,8	8.270,0	9.986,3
Capítulo VIII. Activos financieros	20.437,7	18.566,3	12.869,3	36.928,2	40.535,3
Capítulo IX. Pasivos financieros	35.703,7	46.796,5	50.289,2	62.588,2	68.605,3
<b>Total Presupuesto</b>	<b>386.401,9</b>	<b>362.790,6</b>	<b>362.068,1</b>	<b>408.041,1</b>	<b>423.234,1</b>

Fuente: Elaboración propia. Datos: MINHAP.

Por su parte, en la tabla 4 se muestra el importe en millones y el peso que cada una de las partidas analizadas en el artículo (capítulos II, VI, IV y VII) tienen sobre el total de gasto público, según los datos de la liquidación del presupuesto de 2012, último ejercicio liquidado. Observamos que la partida que más peso tiene sobre el total del gasto público es el capítulo IV, de transferencias corrientes, que representó un 27,6% del gasto total, seguida de las inversiones reales recogidas en el capítulo VI con un 2,4%, las transferencias de capital, que suponen un 1,7% del gasto total y, por último, los gastos corrientes en bienes y servicios que tan solo representan un 1,2% del total.

**Tabla 4**  
**Desglose de los capítulos II, IV, VI y VII de la liquidación del PGE 2012**

2012	En valores absolutos	En % del gasto total	En % del gasto total del capítulo
<b>II. GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS</b>	<b>3.809.367</b>	<b>1,2%</b>	
Arrendamientos y cánones	202.376	0,1%	5,3%
Reparaciones, mantenimiento y conservación	359.884	0,1%	9,4%
Material, suministros y otros	2.818.401	0,9%	74,0%
Indemnizaciones por razón del servicio	389.702	0,1%	10,2%
Gastos de publicaciones	7.324	0,0%	0,2%
Conciertos de asistencia sanitaria	31.627	0,0%	0,8%
Compras, suministros y otros gastos	53	0,0%	0,0%
<b>IV. TRANSFERENCIAS CORRIENTES</b>	<b>86.132.132</b>	<b>27,6%</b>	
Organismos autónomos	19.364.726	6,2%	22,5%
Seguridad Social	9.155.933	2,9%	10,6%
Agencias estatales y otros organismos públicos	2.155.889	0,7%	2,5%
Soc., ent. públ. emp., fundac. y resto entes Sect. Públi.	1.603.188	0,5%	1,9%
Comunidades autónomas	23.470.015	7,5%	27,2%
Entidades locales	14.942.736	4,8%	17,3%
Empresas privadas	168.019	0,1%	0,2%
Familias e instituciones sin fines de lucro	2.702.239	0,9%	3,1%
Exterior	12.569.387	4,0%	14,6%
<b>VI. INVERSIONES REALES</b>	<b>7.560.817</b>	<b>2,4%</b>	
Inv. nueva en infraestr. y bienes dests. al uso gral.	1.790.021	0,6%	23,7%
Inv. de rep. en infraestr. y bienes dests. al uso gral.	2.158.505	0,7%	28,5%

(continúa...)

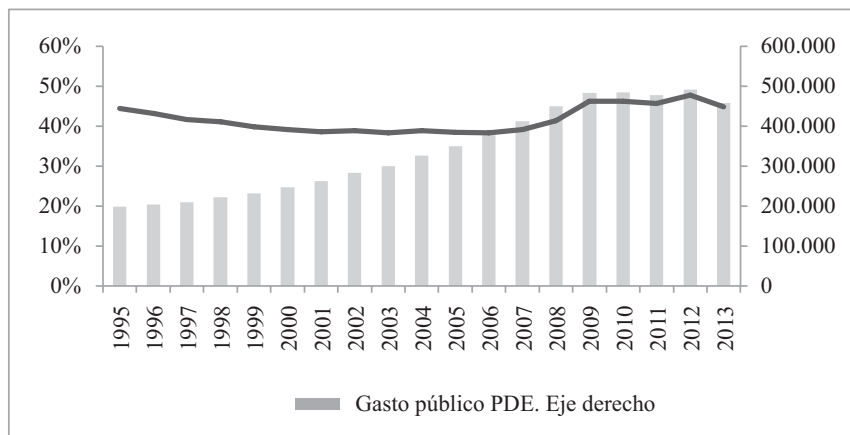
2012	En valores absolutos	En % del gasto total	En % del gasto total del capítulo
Inv. nueva asoci. al func. operativo de los servicios	218.580	0,1%	2,9%
Inv. de rep. asoci. al func. operativo de los servicios	247.595	0,1%	3,3%
Gastos de inversiones de carácter inmaterial	263.556	0,1%	3,5%
Inv. militares en infraestructuras y otros bienes	2.011.684	0,6%	26,6%
Inv. militares asociadas al funcionam. de los servicios	822.845	0,3%	10,9%
Gastos militares de inversiones de carácter inmaterial	48.031	0,0%	0,6%
<b>VII. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL</b>	<b>5.301.102</b>	<b>1,7%</b>	
Organismos autónomos	726.629	0,2%	13,7%
Seguridad Social	23.521	0,0%	0,4%
Agencias Estatales y otros Organismos Públicos	311.422	0,1%	5,9%
Soc., ent. públ., emp., fundac. y resto entes S. P.	572.971	0,2%	10,8%
Comunidades autónomas	1.629.180	0,5%	30,7%
Entidades locales	156.235	0,0%	2,9%
Empresas privadas	582.958	0,2%	11,0%
Familias e instituciones sin fines de lucro	877.165	0,3%	16,5%
Exterior	421.021	0,1%	7,9%

Fuente: Elaboración propia. Datos: MINHAP.

Como observamos en el gráfico 4, el gasto público en porcentaje del PIB se ha visto reducido en el último año, situándose en niveles cercanos al 45% del PIB. Las previsiones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre el comportamiento del gasto público definen la misma tendencia a la baja para los próximos años, que como hemos explicado alcanzará el 40,1% en 2017. En este contexto, la implantación del presupuesto base cero en la Administración española, coadyuvaría a la consecución de esta reducción progresiva del gasto público, al tratarse de una herramienta capaz de organizar el gasto público de una forma eficaz y eficiente.

Igualmente, su implementación debería consumarse en los presupuestos de las 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, ganando en eficiencia en la totalidad del gasto público realizado por la Administración. El marco imperante de austeridad y consolidación fiscal es el idóneo para aprovechar esta ocasión y planificar la introducción del PBO en el Sector Público, aunque, como hemos mencionado, se realizase de manera paulatina y únicamente para las partidas en las que los beneficios superasen a los costes de gestión que pudieran derivarse de la misma.

**Gráfico 4**  
**Evolución del gasto público en valores absolutos y en porcentaje del PIB**



Fuente: Elaboración propia. Datos: IGAE e INE.

En cualquiera de los casos, consideramos que el PB0 es una herramienta idónea para el logro de los objetivos de consolidación fiscal y reducción del gasto, dado que el mismo no supone una disminución indiscriminada o en base a un porcentaje de todas las unidades de gasto, sino una evaluación de cada una de las partidas que implica que el gasto se realice de modo eficiente, minorando únicamente aquellas partidas accesorias o innecesarias y focalizando los esfuerzos inversores en las de mayor importancia. La eficiencia no solo 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, sino en un gasto óptimo, en el que se preserve la calidad y se consolide la viabilidad del estado de bienestar.

## Notas

1. El dato de déficit de 2010 a 2013 incluye las ayudas a instituciones financieras, en el marco de la reestructuración del sector financiero, por importe de 392 millones, 5.137 millones, 39.068 millones y 4.822 millones, respectivamente. Excluyendo dichas ayudas, el déficit PDE se sitúa en 100.116 millones en 2010, 94.935 millones en 2011, 70.392 millones en 2012(P) y 67.755 millones en 2013(A).
2. “(...) la búsqueda de una mejor asignación de los recursos presupuestarios para gastos corrientes en bienes y servicios e inversiones reales, ha llevado a la CORA a recomendar introducir en la metodología de elaboración de los presupuestos de los capítulos II y VI medidas para potenciar que aquellas actividades de naturaleza homogénea que gestionan los diferentes departamentos...”.

## Bibliografía

- A. Miles, J. (1983): *Los fundamentos de la presupuestación y el Presupuesto Base Cero*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Barceló Rico-Avelló, G. (1980): *El Presupuesto Base Cero: su implantación en la Administración norteamericana*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Barea Tejeiro, J. y Martínez Álvarez, José A. (2012): *Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero*, Presupuesto y Gasto Público, nº 69, IEF, Madrid.
- Barea Tejeiro, J. (1994): *Reflexiones sobre cómo reducir el déficit público*, Monografías Hacienda Pública Española.
- Barea Tejeiro, J. (2006): *La política económica española desde la entrada en la Unión Monetaria. Un análisis crítico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Beneyto J., Luis R.; Palacios Rodrigo J., Argüello Reguera, C. (1978): *El Presupuesto Base Cero*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Calle Saiz, R. (1983): *Sobre nuevas técnicas presupuestarias: el Presupuesto Base Cero*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Conway, M. (1983): *Aspectos positivos y negativos del sistema presupuestario en base cero (SPBC) en relación al presupuesto tradicional y al sistema de presupuesto planificado por programas (SPPP)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Del Río González, C. (2000): *El presupuesto*, Editorial ECASA.
- Fuentes Quintana, E. (director) (1990): *La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública española*. Ed. Civitas, Madrid.
- García Sánchez, I.M. (2007): *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. Presupuesto y Gasto Público 47/2007. IEF (Madrid).
- Garde Roca, J.A., Zapico Goñi, E. (1995): *Presupuesto en Base Cero "limitado"*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Government Finance Officers Association Research and Consulting Center (2011): *Zero-Base Budgeting. Modern Experiences and Current Perspectives*. The city of Calgary. Chicago.
- Lynch, T. (1981): *Contemporary Public Budgeting*, The Bureaucrat Inc.
- Lozano Irueste, J.M. (1983): *El Presupuesto Base Cero*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Malagarriga, L. H. (1980): *El programa de Presupuesto en Base Cero como instrumento para la racionalización del gasto público*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Martínez Álvarez, José A. (2010): *La escalera de Jacob. Análisis de la viabilidad del impuesto negativo sobre la renta*. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Martínez Álvarez, José A., Cortiñas Vázquez, P. y Sánchez Figueroa, C. (2013): *La economía española, su evolución y escenarios para la recuperación*. CIRIEC - España. Revista de economía pública, social y cooperativa.
- Martínez Álvarez, José A. y Miquel Burgos, A.B. (2011): *Política fiscal y presupuestaria española*, en la «España del Siglo XXI», Tirant Lo Blanch, Valencia.

- Martínez Álvarez, José A. y Miquel Burgos, A.B. (2014): *La eficacia de la política fiscal y presupuestaria en la consolidación del crecimiento económico*, Papeles de Trabajo, nº 5, IEF, Madrid.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012): Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA).
- Minmier, G.S. (1975): *An Evaluation of The Zero-Base Budgeting System in Governmental Institutions*, Publishing Services Division, College of Business Administration/Georgia State University, Atlanta.
- Montalvo Correa, I. (1995): *El Presupuesto Base Cero como instrumento para la asignación eficiente de los recursos*, IEF, Madrid.
- Palom Izquierdo, F.J. (1978): *El presupuesto base cero. Objetivo: despilfarro cero*, Asociación para el Progreso de la Dirección, Madrid.
- Pérez Morote, R. (2000): *Las nuevas técnicas de gestión y su aplicación en la administración pública municipal*. Universidad Castilla-La Mancha. Comunicación presentada en el I Encuentro Iberoamericano de Contabilidad de Gestión. Valencia.
- Sainz Fuertes, A. (1994): *La información y los sistemas de información de control presupuestario*, Conferencias y Trabajos de Investigación del Instituto de Dirección y Organización de Empresas Núm. 94.
- Sarant, P. (1987): *Presupuesto base cero en el sector público: un enfoque pragmático*, Addison – Wesley Publishing Company.
- W. Thomas Lin; Miklos A. Vasarhelyi (1979): *Zero-base budgeting: an analysis*. Published in the Proceedings of the 1979 Western AIDS Conference.

## Páginas Web

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, [www.ine.es](http://www.ine.es)

AGENCIA TRIBUTARIA, [www.aeat.es](http://www.aeat.es)

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, [www.minhap.es](http://www.minhap.es)

INTERVENCIÓN GENERAL DEL ESTADO, [www.igae.es](http://www.igae.es)