

## **Gestionar la austeridad con eficacia: el Presupuesto por Prioridades y Resultados (PPR)**

**Albert Calderó, subdirector de Estrategia Local**

Después de cinco años de crisis, por fin, parte de los dirigentes políticos de todos los colores han empezado a aceptar que esto no es una pesadilla de la que saldremos milagrosamente cualquier día sin hacer nada, y que por tanto ha llegado la hora de reducir significativamente el volumen del gasto público para salir de la insolvencia institucional.

También ha empezado a entenderse, al menos por algunas personas, que reducir el gasto público mediante hachazos indiscriminados a las partidas más fácilmente recortables crea graves traumas sociales a cambio de reducciones del gasto proporcionalmente pequeñas.

En tercer lugar, España ha entrado en una espiral recesiva peligrosa. El aumento del paro y el clima general de crisis reducen el gasto, los aumentos de impuestos reducen el consumo, la paralización de actividades reduce la confianza, que hace aumentar más el paro, y reduce el consumo, y reduce la recaudación a pesar de los aumentos de impuestos... Hay que seguir profundizando en las políticas de austeridad pero cada vez será más difícil que se acepten los recortes indiscriminados...

Todo conduce a la necesidad de un planteamiento más serio y profesional, y de la adopción de metodologías más avanzadas, para la implementación de planes de austeridad que sean a la vez más efectivos en la reducción de costes y más aceptables por su sensibilidad política y equidad social.

### **Cómo se hace el presupuesto**

En efecto, a pesar de la crisis, muchos de los hábitos de funcionamiento de nuestros gobiernos estatal, autonómicos y locales siguen siendo los mismos que en la etapa de expansión del gasto público. Uno de los más evidentes es el de elaboración del presupuesto. La elaboración del presupuesto en nuestras instituciones siempre ha consistido, salvo raras excepciones, en que cada responsable sectorial daba por buenos y proponía mantener y consolidar todos los gastos de años anteriores sin siquiera pensarlo; elaboraba, además, una gran carta a los reyes magos de nuevos proyectos, y al final aceptaba la decisión salomónica del responsable de cerrar el presupuesto, que recortaba a lo bestia, y según su criterio instantáneo, hasta cuadrar, bien que mal, los números.

El resultado era un presupuesto claramente expansivo, que establecía montones de objetivos no priorizados ni contrastados, de los cuales se ejecutaba aquello que se ejecutaba, sin más criterio ejecutivo que dejar que las líneas de menor resistencia y dificultad y las presiones de los grupos de interés sustituyeran a las decisiones de gobierno. Por esto tenemos tantas infraestructuras inútiles estropeando el paisaje: el hormigón es la forma más fácil de gastar montones de dinero público sin pensar y sin necesidad de modernizar una administración decimonónica.

Es curioso hasta qué punto estos hábitos presupuestarios propios de una ya lejana era de la abundancia siguen perviviendo ahora, sólo con las alas recortadas a la hora de inventar cosas nuevas, y aumentando en su lugar el tamaño del hacha para conseguir el ajuste final.

Podría ser interesante, ahora que empieza a haber políticos preocupados por la austeridad, plantear de nuevo la modernización de los sistemas de elaboración presupuestaria.

No se trata de inventar lo ya inventado. En la crisis de los años setenta del siglo pasado los países avanzados ya tuvieron que aplicar la contención presupuestaria, después de la larga etapa expansiva de los años cincuenta y sesenta. Entonces aparecieron los métodos de presupuesto por programas, de presupuesto por objetivos, de presupuesto en base cero, y otros similares, que fueron adoptados de modo casi universal en esos países avanzados.

En nuestro país hubo algunos intentos en esa dirección en la etapa recesiva de los años 80. Nuestro equipo ayudó a una decena de instituciones a poner en práctica una versión sencilla del presupuesto por objetivos, que llamamos presupuesto por actividades. Pero pronto la ola expansiva que siguió a la crisis de entonces acabó con los escasos buenos propósitos y los nuevos métodos de gestión presupuestaria cayeron en el olvido, incluso allí donde se habían puesto en práctica. De modo que así estamos ahora, en nuestro quinto año de crisis y elaborando presupuestos con los métodos incrementalistas de toda la vida, y con el hachazo donde más duele como único paliativo.

Tal vez ha llegado el momento de volver a intentar la modernización. El ajuste del gasto público imprescindible para la viabilidad institucional no será posible con los métodos primitivos usados hasta el momento.

### **Un nuevo método**

En Estrategia Local hemos desarrollado un nuevo método de elaboración presupuestaria que puede ser la respuesta. Lo llamamos Presupuesto por Prioridades y Resultados (PPR).

No es un método muy original. Consiste sencillamente en una combinación de métodos probados hace tiempo en países avanzados (Básicamente presupuesto por objetivos, presupuesto por prioridades, presupuesto por resultados y presupuesto en base cero) y muy simplificado, para intentar aplicarlo en las instituciones españolas, cuyos políticos, directivos y técnicos tienen poca experiencia y baja motivación para los cambios.

En esencia consiste en obligar a pensar un poco a la hora de presupuestar. Cuestionando en serio los gastos de ejercicios anteriores, reflexionando sobre los objetivos y finalidades y utilidad social de cualquier actividad que se pretenda presupuestar, reflexionando en términos de costes versus valor añadido social e institucional de cualquier gasto, y forzando a establecer prioridades como pieza de cierre. Es un ejercicio colectivo del gobierno de la institución estableciendo su plan de actuación y calculando sus costes en el marco de los ingresos posibles y de la crisis general.

El método permite llevar a cabo muchas reflexiones que no se hacen y que deberían hacerse en momentos como este.

Por ejemplo, una de las cuestiones que hay que abordar es el coste de actividades que, a pesar de que no son prioritarias según criterio del gobierno de la institución, son legalmente obligatorias. El método PPR en este caso plantea el estudio a fondo del origen de la obligación y la definición del "Nivel Mínimo Exigible de Cumplimiento (NIMEC)". Examinando a fondo la fuente legal de la obligación, a menudo se descubre que el NIMEC es mucho menor que el nivel efectivo de actividad que se ha venido desempeñando en la institución. Por tanto el grado de distorsión que las obligaciones legales generan en relación con las prioridades definidas por el gobierno es mucho menor del que se suele pensar, y por tanto esta operación aporta la posibilidad de grandes ahorros de costes económicos con costes políticos nulos, y por tanto con una resultante importante de rendimientos políticos positivos.

Otra línea de trabajo es la cuestión del grado de dependencia de la ciudadanía con relación a los servicios que presta la institución. En muchos casos, una institución puede dejar de prestar un servicio porque otra institución o una entidad no lucrativa o una entidad privada ya están prestando el mismo servicio u otro similar. El grado de duplicidad de servicios públicos es muy grande. En el PPR hay mecanismos para reflexionar sobre este punto tomando decisiones racionales, que pueden ser de eliminar ciertos servicios públicos o de consorciar servicios con otros prestadores reduciendo costes.

La reflexión sobre prioridades debe entrar en el equilibrio entre ingresos y gastos programa por programa, tanto en el gasto corriente como en la inversión; debe ponderar el número de usuarios con relación a los costes; debe tener en cuenta las preferencias ciudadanas. En este sentido el PPR cuenta también con un módulo de elaboración participativa del presupuesto con el que la ciudadanía puede aportar sus propias prioridades, influyendo de modo efectivo en la decisión presupuestaria.

Finalmente, el PPR permite gestionar la ejecución del presupuesto de modo estricto por lo que hace a la ejecución y de modo flexible por lo que hace a la gestión de prioridades y recursos. Se convierte en una verdadera herramienta de control de gestión, mediante sencillos cuadros de mando de gestión.

Tal vez ahora métodos como este lleguen, con cuarenta años de retraso, a reducir nuestro desfase y anacronismo en calidad y eficacia de la gestión pública. Pero tal vez tampoco esta vez.

Septiembre de 2012