

Valentín Edo Hernández

Departamento de Economía Aplicada VI.
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
Universidad Complutense de Madrid.

Los programas presupuestarios del estado en España: metodología y análisis de las desviaciones presupuestarias (1990-2009)

RESUMEN/ABSTRACT:

En este trabajo se desarrolla un método y se analizan las desviaciones presupuestarias del gasto del Estado en el periodo 1990-2009. La novedad principal es la elaboración de series históricas de gasto por programas presupuestarios y el análisis de sus desviaciones. Los resultados muestran que las desviaciones han tendido a reducirse a lo largo del tiempo, son desiguales entre los programas, y no se aprecian semejanzas en su comportamiento en función de su carácter finalista o instrumental y de gestión, aunque se da una alta concentración de programas con elevadas desviaciones entre los programas de transferencias. El análisis aplicado proporciona una ordenación de los programas, en valores absolutos y relativos, e identifica los que pueden tener mayor interés desde el punto de vista de la gestión presupuestaria.

This paper develops a method and analyses the Central Government expenditure budget deviations in Spain in the period 1990-2009. The main contribution is the production of historical data series by budget programs and their deviation analysis. The results show that budget deviations have tended to decline over time, they are quite different among them and there are not similarities related with their definition as finalist or instrumental and management programs, although there is a strong concentration of high deviations in transfer grant programs. The applied analysis provides a ranking of programs, in absolute and relative terms, and identifies those that can have greater interest from the standpoint of budget management.

PRESUPUESTOS PÚBLICOS, GASTO PÚBLICO, PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS, GESTIÓN PRESUPUESTARIA, DESVIACIONES PRESUPUESTARIAS
PUBLIC BUDGETS, PUBLIC EXPENDITURE, BUDGET PROGRAMS, BUDGET MANAGEMENT, BUDGET DEVIATIONS.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

1. INTRODUCCIÓN

Los presupuestos públicos son los instrumentos financieros más importantes que poseen los gobiernos para la consecución de los objetivos de política económica y social y los programas presupuestarios la unidades funcionales adecuadas para la mejora de gestión. La importancia de los presupuestos, desde el punto de vista cuantitativo, y las preocupaciones por mejorar la gestión pública han impulsado la realización de diversos tipos de trabajos. En general, los análisis de desviaciones tienen un gran interés, pues no solo sirven para orientar la gestión en el día a día, sino que pueden también ayudar a identificar elementos estructurales o externos que influyen en los procesos presupuestarios y facilitar posibles mejoras en la gestión del gasto.

En este trabajo, en la segunda sección, se define y delimita el ámbito temporal e institucional, y se describe la metodología y las fuentes de información empleadas. En la tercera sección, se analizan las modificaciones de los créditos presupuestarios aprobados inicialmente y el grado de ejecución de los créditos totales, desde la perspectiva novedosa de los programas presupuestarios. Y, finalmente, se exponen unas conclusiones relacionadas con el método de análisis aplicado y con los resultados obtenidos.

2. OBJETIVO, METODOLOGÍA Y FUENTES

En éste epígrafe se presenta el objetivo de este trabajo, se describen sus principales características en relación con otros trabajos que han tratado recientemente este tema, se muestra la evolución del marco normativo relacionado con la gestión presupuestaria, se describe un procedimiento de estimación de las desviaciones, se delimita temporal e institucionalmente el ámbito de análisis y se presentan las fuentes utilizadas.

Por una parte, el objetivo inmediato de este trabajo es desarrollar un método sistemático para identificar los programas que presentan mayores desviaciones presupuestarias absolutas y/o relativas en su gestión, sentando las bases para identificar las posibles causas

inmediatas, internas o externas, accidentales o repetitivas, que determinan su aparición.

Los análisis de desviaciones presupuestarias se pueden enfocar básicamente desde dos perspectivas. Por una parte, están los análisis periódicos, principalmente mensuales y/o anuales, que son desarrollados normalmente por los responsables de la gestión y/o del control presupuestario y centran su atención en el componente dinámico de las decisiones políticas. Por otra parte, están los análisis específicos, que tratan de hacer una evaluación desde perspectivas concretas con una finalidad determinada y generalmente suelen abarcar periodos amplios y/o con un grado de desagregación grande. Éstos últimos, suelen ser más escasos, se llevan a cabo de forma más esporádica, requieren un elevado volumen de información, y prestan atención principalmente a aspectos estructurales, es decir, a lo que algunos autores han denominado la eficacia de las “reglas del juego”.

Como ha indicado José Manuel Gonzalez-Páramo (2001, pag.17) “La economía institucional ha subrayado la necesidad de distinguir entre las <reglas del juego>, que son las instituciones, y las decisiones... que los participantes adoptan. Las instituciones son el elemento estático de la vida organizativa y las políticas el elemento dinámico”. Este trabajo forma parte de las primeras, pues al analizar las desviaciones presupuestarias a lo largo de un periodo de tiempo largo y con un elevado grado de desagregación, se está haciendo un análisis empírico que pretende detectar los elementos relevantes de la estructura y/o del proceso presupuestario.

Entre los trabajos que han estudiado las desviaciones presupuestarias, cabe destacar, los trabajos de Barea (1990 y 1997)¹ y de Edo, De Pablos y Valiño (1988, 1994, 1995, 1996) y Leal y Perez (2009). En ellos se estimaban, en unos casos, que las desviaciones que en determinados periodos llegaban a ser del orden del 25% (incluyendo los gastos financieros), y se presentaban conclusiones relativamente semejantes, relacionadas con la preeminencia del carácter “formal” del presupuesto y el protagonismo de una clasificación orgánica “prioritaria”;

¹ En Barea (1990) se expone, por primera vez, tras la reforma de la Ley General Presupuestaria, los elementos jurídicos de la disciplina presupuestaria y, en Barea (1997), se hace el estudio más riguroso y pormenorizado sobre la problemática de la disciplina presupuestaria.



menos adecuada para la gestión presupuestaria, y también “se detectaban sesgos sistemáticos en las previsiones presupuestarias”

Por otra parte, en las últimas décadas se han producido cambios muy importantes en la normativa presupuestaria y en el marco económico y social en el que se gestionan los presupuestos públicos, a la vez que se ha producido una verdadera revolución con las nuevas tecnologías. Todo ello ha exigido la adaptación de los procesos presupuestarios, como un elemento más del cambio económico y social y de las necesidades de mejorar la gestión pública. Como ha indicado Joan Prats (2005, pag.72), la introducción de la gestión pública en las modernas administraciones forma parte “del proceso de adaptación de las administraciones a un entorno cambiante.”

En las últimas décadas, en España, al igual que en otros países, ha habido importantes esfuerzos y preocupaciones por el control del gasto (Valle, 1988). Un reflejo del estado de situación de estas preocupaciones se recoge en la normativa presupuestaria, que se ha ido adaptando a las nuevas necesidades, modernizando los presupuestos y tratando de orientarlos hacia una gestión por resultados en la estructura de programas es esencial (OCDE, 2005 y 2007). La introducción de

nuevas tecnologías y de nuevos desarrollos conceptuales y contables han dado lugar a grandes mejoras en la organización y disponibilidad de la información, lo que ha facilitado el desarrollo de un sistema presupuestario basado en programas y objetivos.

Los cambios en la normativa presupuestaria, especialmente los que facilitaban la introducción y desarrollo de programas, han contribuido notablemente a la mejora de los procedimientos de gestión. Como ha indicado Alfonso Utrilla (2010, p.29) la aplicación estricta de los nuevos diseños normativos “permitió avanzar extraordinariamente en el proceso de racionalización de las políticas públicas y en la planificación y gestión presupuestaria”.

En este periodo, los cambios más importantes en la normativa vigente, que han condicionado la evolución de la gestión presupuestaria, se han producido, por una parte, en los años 1977,² 1988 y 2003, cuando se aprobó en cada uno de estos años una nueva Ley General Presupuestaria. Por otra parte, a lo largo de este periodo se han ido aprobando sucesivas normas entre las que se pueden destacar, la que tuvieron lugar en los siguientes años: 1984, cuando se presentaron, por primera vez, los presupuestos con una estructura de programas completa; 1989 cuando se modi-

² Aunque la LGP de 1977 ya introdujo la exigencia de aplicar programas presupuestarios, no se pudo llevar a cabo hasta más adelante, en parte por la complejidad del proceso, lo que se justificaba legalmente con la Disposición Transitoria Primera que limitaba su aplicabilidad al señalar que “Lo dispuesto en las reglas primera c) y segunda del artículo 53 de esta Ley se aplicará gradualmente en la forma que se determine reglamentariamente”.

ficó la presentación formal de los Presupuestos Generales del Estado, pasando la estructura de programas a tener una presencia dominante;³ y 1996 cuando se introdujeron normas que limitaron la posibilidad de incorporar créditos de un año a otro. Y, finalmente, por otra parte, los años 2001⁴ y 2006-2007⁵ cuando se aprobó y modificó, respectivamente, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.⁶ (véase Anexo para más detalle).

En relación con la estructura de programas, ésta fue introducida en el año 1984, fue modificada en el año 1985 y, posteriormente, en 2005 se modernizó, con una nueva codificación y caracterización, aunque hubo continuidad en los contenidos de los programas⁷. Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido y de diversas modificaciones aisladas, que se han ido sucediendo en el tiempo, la estructura general, que se consolidó a finales de la década de los años ochenta, se ha mantenido relativamente estable desde entonces. Esto supone que, además de los análisis tradicionales de desviaciones, como se verá más adelante, es posible hacer un análisis de la evolución de las desviaciones por programas presupuestarios. Desde la perspectiva actual un estudio, como el que aquí se plantea, tiene el interés de poder observar la evolución de la gestión pre-

supuestaria y de sus resultados a lo largo de un dilatado periodo de tiempo, en el que entre otras cosas se han ido introduciendo y consolidando las modernas técnicas presupuestarias (Zapico, 1989; Fuentes, 1990).

Por otra parte, es preciso describir detalladamente el procedimiento de cálculo seguido de las desviaciones, lo que supone comenzar definiendo con precisión las variables relevantes de gasto, con el fin de seleccionar la información estadística adecuada.

En primer lugar, se han tomado los programas presupuestarios como las unidades básicas para tratar de apreciar la evolución de la gestión en el marco de la modernización de las técnicas presupuestarias.

En segundo lugar, se utiliza el concepto de gastos totales no financieros (GTNF, en adelante), más acorde con los fines perseguidos en este trabajo, dado que son los gastos propiamente dichos, a diferencia de las operaciones financieras que, en principio, son susceptibles de realizar posteriormente la operación inversa y, además, se corresponde con el concepto contable, que habitualmente se toma como referencia para calcular el déficit.

En tercer lugar, se han definido dos conceptos de desviaciones: a) Las desviaciones debidas a las modificacio-

³ El año 1989 constituye un paso más en la modernización de la gestión presupuestaria pues, como ha indicado Sánchez Revenga (1989, pag.111), se introdujo un cambio formal en la presentación de los presupuestos, consistente en dar mayor protagonismo a la estructura de programas, que ha contribuido a modificar la percepción tradicional de los presupuestos. Este cambio se anunciaba en el preámbulo de la Ley de Presupuestos para el año 1989 (BOE. 29.12.1988), donde se indicaba: "Cabe resaltar la preponderancia que dentro del presupuesto van adquiriendo los criterios de estructuración funcional y por programas. La aprobación de los créditos está referida en la Ley a la ejecución de programas, configurados como elemento definitorio de los Estados de Gastos, con independencia de la distribución de los créditos entre los distintos Centros de Gasto" e incluía la presentación formal de los presupuestos con base en la estructura de programas, añadiendo en diversos documentos la clasificación orgánica. No obstante, el cambio se ve anticipado al comparar la redacción del texto de las órdenes ministeriales de elaboración de los presupuestos para los años 1988 y 1989, donde se afirmaba respectivamente que "El presupuesto de gastos se estructura en una doble vertiente: por programas y por centros gestores" (BOE. 01.04.1987), mientras que en la del año siguiente se afirmaba que el presupuesto de gastos "se estructura por programas, sin perjuicio de su clasificación por Centros Gestores", (BOE. 10.02.1988).

⁴ Ya en su elaboración se hicieron explícitos los objetivos que se perseguían. Como Jorge Onrubia (2001) señaló los objetivos que perseguía la reforma de la gestión presupuestaria (deberían permitir un) tratamiento realmente operativo de los aspectos microeconómicos de la gestión... especialmente aquellos relacionados con la gestión por objetivos y la evaluación de la actuación gestora, de acuerdo con los principios de eficiencia, eficacia y calidad".

⁵ En el preámbulo de la Ley 15/2006 se indica que las "reglas fiscales (de las leyes de estabilidad aprobadas en 2001)... se han mostrado eficaces... Sin embargo, en otros aspectos, la experiencia de su aplicación ha puesto de manifiesto insuficiencias (ya que las leyes vigentes aplican el principio de estabilidad con rigidez)... que exigen su modificación para adaptarse a... un Estado descentralizado... y a las exigencias de la política económica", lo que se concretaba más adelante en "adaptar la política presupuestaria al ciclo económico con el fin de suavizarlo", aceptando que determinados organismos, entre los que figura el Estado, puedan "presentar déficit... cuando se prevea un crecimiento inferior a la tasa de variación del PIB... (al del) umbral de crecimiento económico". En relación al artículo 3 de la Ley presupuestaria se dice "se entenderá por estabilidad presupuestaria... la situación de equilibrio o de superávit computada a lo largo del ciclo económico" y finalmente se indica que dicha ley entrará en vigor el 1 de enero de 2007 (es decir, en los presupuestos del 2008).

⁶ José Antonio Godé (2002, pag.45) ha destacado cuatro aspectos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que han constituido una referencia permanente en el proceso de mejora de la gestión presupuestaria: a) Establecimiento del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria; b) Fijación de un límite máximo anual de gasto no financiero; c) Establecimiento de un escenario presupuestario plurianual; y d) Dotación de un Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria ("se persigue así... potenciar la credibilidad del presupuesto como instrumento de limitación del gasto público (respetando) la envolvente de gasto... aprobada").

⁷ Esto ha exigido llevar a cabo una tarea adicional para establecer las equivalencias entre los códigos de los programas antiguos y nuevos, que corresponden al mismo programa, y poder identificar realmente su continuidad en el tiempo. (Orden EHA/1645/2004, de 3 de junio, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2005. BOE. 5.06.2004). Esta normativa, además de modificar los códigos que definían los programas, los ha clasificado en dos tipos, los finalistas, que son aquellos a los que se puede asignar objetivos cuantificables e indicadores de ejecución mensurables, y los instrumentales o de apoyo y de gestión, que tienen por objeto bien la administración de los recursos necesarios para la ejecución de actividades generales de ordenación, regulación y planificación, bien la ejecución de una actividad que se perfecciona por su propia realización (sin que sea posible proceder a una cuantificación material de objetivos) o el apoyo a un programa finalista. Los códigos de los programas que llevan las letras "A" a "L" identifican a los programas finalistas y las letras "M" a "Z" a los programas instrumentales y de gestión.

nes presupuestarias, que se estiman por las diferencias entre los créditos aprobados inicialmente en las Cortes Generales y los créditos totales o finales, que definitivamente quedan disponibles para gastar en el programa correspondiente (aumentos debidos a la aprobación de créditos extraordinarios y suplementarios, a ampliaciones de créditos, etc), y se calculan en términos absolutos y relativos, es decir, en diferencias corrientes y en tasas de variación [(CT-CI) y (CT-CI)/CI, en adelante]. Y b) Las desviaciones debidas a la no ejecución de los créditos totales, que se estiman por las diferencias entre los créditos totales y las obligaciones reconocidas, ya que a veces no se ejecutan todos los créditos aprobados antes de que termine el periodo, y se calculan igualmente en términos absolutos y relativos, es decir, en diferencias corrientes y en tasas de variación [(OB-CT) y (OB-CT)/CT, en adelante].

En cuarto lugar, el ámbito institucional ha quedado limitado al del Estado, aunque para el análisis de los programas presupuestarios, su ámbito quedará reducido al de los programas que han estado vigentes durante el periodo a estudiar. La acotación del ámbito al del Estado es debido no solo a la mayor disponibilidad de información estadística, sino a la homogeneidad de los procedimientos a analizar, y también a que el Estado es la fuente principal de financiación de los demás organismos de la administración central, por lo que cualquier desviación de gasto, que se produzca en organismos administrativos dependientes de éste, tenderá a repercutirse normalmente en desviaciones del gasto del Estado.

En quinto lugar, dentro del ámbito institucional, es preciso delimitar y seleccionar los programas que se van a analizar. Dado que en este periodo, se han suprimido e introducido programas nuevos, ha sido preciso llevar a cabo un proceso de selección. En particular, se ha seleccionado el subconjunto de programas, que han per-

manecido con competencias en el ámbito del Estado a lo largo de todo el periodo de análisis. Sin embargo, esta selección se ha reducido algo más, al excluir también aquellos programas que tienen compartida su gestión entre diversas unidades administrativas (ya que no solo hay dificultades para seleccionar toda la información sino que reduciría las condiciones de homogeneidad, en las que se ha tratado de desarrollar este análisis).

En concreto, a lo largo del periodo se han identificado 105 programas, que han formado parte de las competencias del Estado todos los años del periodo analizado, entre los que se han excluido 30 programas que tienen la gestión compartida (24 entre unidades jurídicamente diferenciadas⁸ y 6 entre diferentes Secciones dentro del Estado⁹), quedando finalmente un conjunto de 75 Programas Presupuestarios, cuyas desviaciones se van a analizar.

En cuanto a las fuentes consultadas, como se ha venido indicando en esta sección, el enorme volumen de información estadística a procesar, requiere una disponibilidad adecuada. En este caso, se ha podido disponer de información estadística homogénea de los créditos de gasto administrado por el Estado por programas, desde el año 1990, lo que junto a la presencia estable de programas presupuestarios, desde esas fechas ha conducido a acotar el periodo de análisis entre los años 1990 y 2009¹⁰.

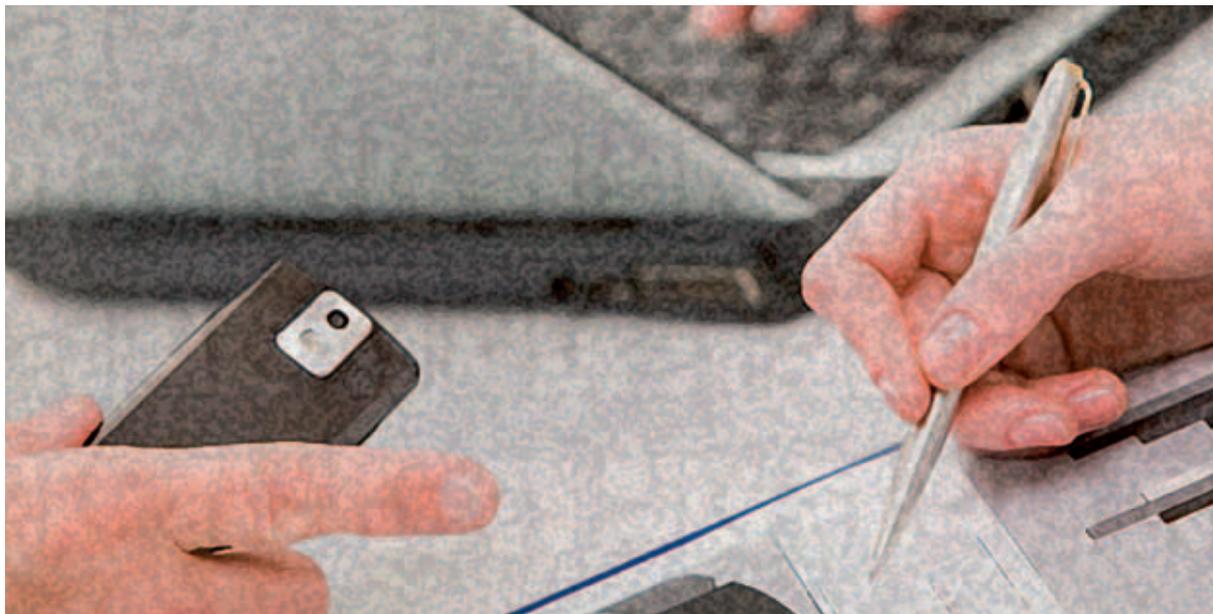
Las fuentes principales de información estadística han sido la del Ministerio de Economía y Hacienda y la de IGAE, que cada año hacen pública la información estadística relacionada con los presupuestos de Estado. La ausencia de series históricas anuales homogéneas por programas de modificaciones y del grado de ejecución, ha obligado llevar a cabo un minucioso proceso de selección de la información y ordenación para atender a los fines que aquí se persiguen, a partir de las fuentes de información, que han sido: el “Presupuesto del Estado”,

⁸ Los 24 programas de gestión compartida entre el Estado y otras unidades jurídicas diferenciadas son: 121M. Admón. y Servicios Generales de Defensa; 122A. Modernización de las Fuerzas Armadas; 122N. Apoyo Logístico; 132A. Seguridad ciudadana; 143A. Cooperación para el desarrollo; 144A. Cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior; 231F. Otros servicios sociales del Estado; 291M. Direcc. y Servicios Generales de Seguridad Social y Protección Social; 311M. Dirección y Servicios Generales de Sanidad; 313A. Oferta y uso racional de medicamentos y productos sanitarios; 321M. Dirección y Servicios Generales de la Educación; 322C. Enseñanzas universitarias; 331M. Dirección y Servicios Generales de Cultura; 332A. Archivos; 332B. Bibliotecas; 333A. Museos; 334A. Promoción y cooperación cultural; 423N. Explotación minera; 432A. Coordinación y promoción del turismo; 456A. Calidad del agua; 463A. Investigación científica; 464A. Investigación y estudios de las Fuerzas Armadas; 494M. Admón. de las relaciones laborales y condiciones de trabajo; 495A. Desarrollo y aplicación de la información geográfica española.

⁹ Los 6 programas de gestión del Estado, pero compartida en diversas unidades administrativas son:

231G. Atención a la infancia y a las familias; 441M. Subvenciones y apoyo al transporte terrestre; 453A. Infraestructura del transporte ferroviario; 453B. Creación de infraestructura de carreteras; 467C. Investigación y desarrollo tecnológico-industrial; y 923A. Gestión del Patrimonio del Estado.

¹⁰ La introducción del Euro en 1998 y de la moneda corriente desde el año 2002 ha obligado a homogenizar también la moneda empleada que ha sido lógicamente en euros, habiendo convertido la peseta al tipo de cambio oficial de 166,386 pesetas, que se aplicó en su momento.



la “Liquidación del Presupuesto del Estado” (ambas formando parte de la documentación de los Presupuestos Generales del Estado de cada año), y las “Estadísticas de Ejecución del Presupuesto” publicadas por la Intervención General de la Administración del Estado.

En síntesis, los presupuestos generales del Estado alcanzaron un nivel de modernización formal y con una estructura de programas como estructura principal a finales de la década de los ochenta. La existencia de información disponible para el Estado, clasificada por programas a lo largo de un periodo de veinte años, y la alta dependencia presupuestaria de los diversos organismos de la administración central de la financiación del Estado, justifica la realización de este trabajo, delimitado al ámbito del Estado y a los años 1990-2009, cuyo objetivo básico es identificar programas con mayores desviaciones, en las “modificaciones” y en la “ejecución” del gasto presupuestario no financiero del Estado.

3. ANÁLISIS DE LAS DESVIACIONES PRESUPUESTARIAS EN LOS PROGRAMAS DE GASTO DEL ESTADO

En esta sección se estiman, tanto en diferencias como en tasas, las desviaciones medias del gasto en el periodo 1990 a 2009, originadas por las modificaciones presupuestarias en los créditos iniciales y por la no ejecución de créditos totales, y se calculan para el agregado de los

Presupuestos del Estado y para cada uno de los 75 programas presupuestarios.

1º) En cuanto al análisis agregado, como se puede apreciar en el Cuadro 1 y en los Gráficos 1A y 1B, todos los años hay modificaciones presupuestarias en los GTNF del Estado y todos los años también se quedan sin ejecutar una parte de los créditos aprobados. En el periodo 1990 a 2009, las medias de las desviaciones, estimadas en diferencias, en las modificaciones fueron 6.533,27 y en la ejecución -4.141,86 MLL. de € (estas cifras serían 9.475,52 y -6.094,62 MLL de €, si se corrigen por la inflación y se estiman en € de 2009). En tasas de variación, la media de las modificaciones ascendió al 6,03% (las tasas no necesitan ser corregidas por la inflación), mientras que se dejaron de ejecutar en promedio el -3,65% de los créditos totales. La desviación típica de las desviaciones en diferencias en las modificaciones fue de 6.103,67 MLL. de € y en la ejecución de 1.987,81 MLL. de € (7.906,62 y 3.354,34 MLL. en € de 2009), mientras que en tasas, la desviación típica en las modificaciones fue de 5,06% y en la ejecución de 1,99%. Finalmente, el coeficiente de variación, en diferencias, en las modificaciones fue 0,93 y en la ejecución de -0,48 (0,83 y -0,55 con las cifras corregidas por la inflación), mientras que, en tasas, en las modificaciones fue de 0,84 y en la ejecución de -0,54.

Cuadro 1. Desviaciones en Modificaciones y Ejecución del Gasto Presupuestario Agregado del Estado.

En millones de Euros y Variaciones en tasas.

	Md. GTNF. ESTADO (CT-CI).	Ej. GTNF. ESTADO (OB-CT).	Md. GTNF. ESTADO (CT-CI) / CI.	Ej. GTNF. ESTADO (OB-CT) / CT.
1990	4.770,28	-4.029,08	6,95	-5,49
1991	9.197,56	-6.263,50	12,57	-7,61
1992	7.207,78	-5.438,62	8,75	-6,07
1993	13.941,20	-2.951,05	15,72	-2,88
1994	4.097,18	-3.482,36	4,13	-3,37
1995	2.987,49	-3.609,62	2,87	-3,37
1996	15.070,15	-9.135,94	14,48	-7,67
1997	4.847,69	-2.234,65	4,46	-1,97
1998	5.536,67	-2.197,25	5,08	-1,92
1999	5.265,49	-2.340,51	4,64	-1,97
2000	4.064,10	-2.110,63	3,42	-1,72
2001	5.673,87	-2.422,19	4,56	-1,86
2002	4.382,92	-8.226,61	3,83	-6,93
2003	1.237,94	-2.328,42	1,08	-2,01
2004	3.477,85	-4.662,23	2,97	-3,86
2005	-94,30	-3.452,39	-0,08	-2,77
2006	72,09	-3.867,92	0,05	-2,89
2007	1.255,07	-4.359,97	0,88	-3,02
2008	12.499,39	-5.905,36	8,21	-3,58
2009	25.174,97	-3.818,92	15,94	-2,09
Promedio 1990-2009	6.533,27	-4.141,86	6,03	-3,65
Promedio 1990-1996	8.181,66	-4.987,17	9,35	-5,21
Promedio 1997-2002	4.961,79	-3.255,31	4,33	-2,73
Promedio 2003-2007	1.189,73	-3.734,19	0,98	-2,91
Promedio 2008-2009	15.854,12	-3.980,39	10,98	-2,87

Fuente: Elaboración propia a partir de: IGAE. Presupuestos Generales del Estado.

Gráfico 1.A Desviaciones en diferencias de las Modificaciones y de la Ejecución del Gasto Presupuestario Agregado del Estado

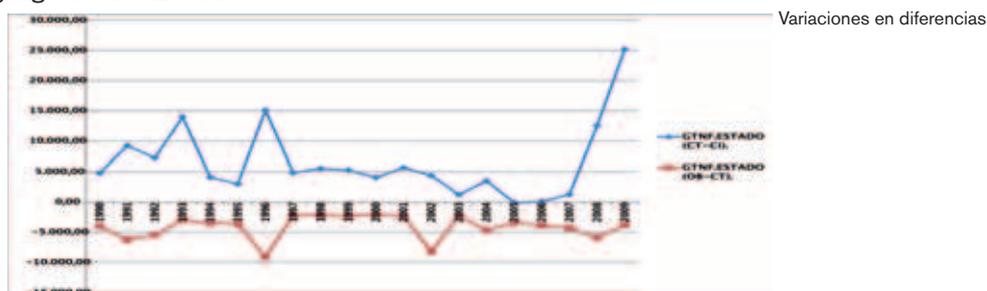
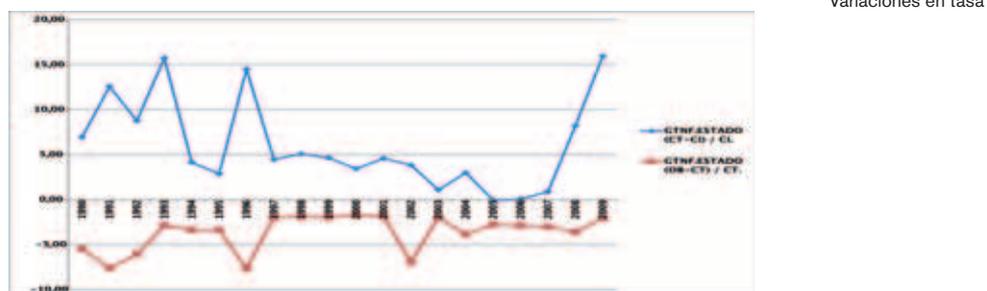


Gráfico 1.B Desviaciones en Tasas de las Modificaciones y de la Ejecución del Gasto Presupuestario Agregado del Estado



Desde el punto de vista de su evolución, como también se puede observar en este cuadro, hay que destacar el carácter irregular de los resultados obtenidos para cada año y la tendencia histórica a reducirse, salvo por los últimos dos años. Además, un sencillo análisis descriptivo nos lleva a observar la existencia de diferentes subperiodos con niveles de desviaciones sensiblemente diferentes. Como puede apreciarse en el Cuadro 1 y en los gráficos 1A y 1B, se pueden básicamente diferenciar cuatro periodos, cuyos valores medios son también claramente diferentes, que se sitúan respectivamente entre los años: 1990-1996, 1997-2003, 2004-2007 y 2008-2009

En concreto, el promedio de las desviaciones entre los años 1990 y 1996, en diferencias, en las modificaciones ha sido de 8.181,66 y en la ejecución de -4.987,17 MLL. de €, lo que en tasas supuso, respectivamente, el 9,35% y el -5,21%. Entre los años 1997 a 2002 el promedio de diferencias en modificaciones fue de 4.961,79 y en la ejecución de -3.255,31 MLL. de €, lo que en tasas supuso, respectivamente, el 4,33% y el -2,73%. El referido a los años 2003 a 2007, los valores medios, en diferencias, en las modificaciones fueron de 1.189,73 y en la ejecución de -3.734,19 MLL. de €, lo que en tasas supuso, respectivamente, el 0,98% y el -2,91%. Por último, en los últimos dos años se ha producido un fortísimo aumento de las desviaciones en modificaciones que han dado lugar a valores muy superiores, siendo los valores medios, en diferencias, en las modificaciones de 15.854,12 y en la ejecución de -3.980,39 MLL. de €, lo

que en tasas supuso, respectivamente, 10,98% y -2,87%. Del conjunto cabe destacar el año 2009 con el valor más alto de desviaciones en las modificaciones, en diferencias, de 25.174,97 MLL. de €, lo que en tasas supuso una desviación del 15,94%, mientras que en la ejecución, en estos dos últimos años, no se aprecian cambios significativos, respecto a los años inmediatamente anteriores.¹¹

Una simple revisión de los cambios legislativos permite apreciar la coincidencia de algunas reformas legislativas con los cambios en las desviaciones medias estimadas para los periodos indicados. Los cambios más significativos en la normativa presupuestaria, cuyo año de entrada en vigor coincide con el año en que se aprecian cambios en los valores medios de las desviaciones, han sido la aprobación de la ley medidas de disciplina presupuestaria en 1996 y su entrada en vigor en 1997,¹² la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria de 2001 aplicada a los presupuestos de 2003,¹³ y la reforma de las Leyes de Estabilidad, que tuvo lugar en los años 2006 y 2007,¹⁴ aplicándose a los presupuestos de los años siguientes.

2º) En cuanto al análisis de las desviaciones de los 75 programas de gasto, éste se ha llevado a cabo calculando, para cada programa, la media de las desviaciones entre los años 1990 y 2009, en las modificaciones de los créditos iniciales y en la ejecución de los créditos totales, en diferencias y en tasas, lo que permite aplicar a cada programa los cuatro tipos de medidas de desviaciones definidas en la sección anterior al describir la metodología.

¹¹ Mantener las cifras en términos corrientes tienen la ventaja de ofrecer al lector las magnitudes corrientes tal como fueron. Sin embargo, en esta nota se ha añadido, como información complementaria, los promedios estimados para los mismos subperiodos corregidos por la inflación. Una comparación más homogénea de las medias de las desviaciones sería actualizar por la inflación, a € de 2009, los valores medios agregados calculados para cada año. Sin embargo, esto no modificaría los resultados generales, ya que los valores obtenidos aquí son notablemente diferentes y, en todo caso, haría que las cifras de los primeros años fueran mayores, acentúa las diferencias en los resultados, como se indica a continuación. Los resultados, en € de 2009, en diferencias para las desviaciones y en la ejecución, serían: Promedio 1990-1996 (14.444,36 y -8.805,61); Promedio 1997-2002 (7.210,42 y -4.629,18); Promedio 2003-2007 (1.499,80 y -4.554,13) y Promedio 2008-2009 (17.325,25 y -4.956,77).

¹² En 1996 se inició un esfuerzo dirigido a cumplir con los requisitos que se exigían para la entrada en el grupo de países que iban a formar parte del Euro. Entre las medidas tomadas cabe destacar la Ley 11/1996 de 27 de diciembre, de medidas de disciplina presupuestaria (BOE.28.12.1996), por la que entre otras cosas se modificó el artículo 63 de la Ley General Presupuestaria de 1988, limitando la posibilidad de imputar presupuestariamente obligaciones de un ejercicio a los siguientes al que se generaron, y la Resolución de 17 de junio de 1997, por la que se hacía público el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprobaba el Plan de Austeridad de Gastos Corrientes de la Administración General del Estado (BOE.23.06.1997).

¹³ Ley 18/2001 de Estabilidad Presupuestaria introdujo varias novedades que supusieron una modificación significativa en los procedimientos presupuestarios: la limitación del gasto total del Estado (artículo 13) y la aplicación del Fondo de contingencia (el 2% del límite de gasto del Estado). Estos cambios entraron en vigor en enero de 2002, es decir, se aplicaron a la elaboración de los presupuestos para 2003.

¹⁴ La Ley 15/2006 de 26 de mayo de reforma de la Ley 18/2001 de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. (BOE.27.05.2006), flexibilizaba el concepto de estabilidad presupuestaria admitiendo déficits en determinadas situaciones de coyuntura con crecimiento del PIB inferior al umbral definido. Y, el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (BOE.31/12/2009), modificaba las leyes de 2001, y refundía normas aprobadas posteriormente como la ley 15/2006, manteniendo la posibilidad de presentar déficit, cuando se presentara una situación de crisis económica, siempre que el incremento de déficit fuera generado por un incremento de las inversiones o de determinadas "actuaciones productivas, incluidas las destinadas a investigación, desarrollo e innovación".

Cuadro 2. Desviaciones medias en Modificaciones y Ejecución del Gasto Presupuestario de 75 Programas del Estado. Años 1990-2009. Diferencias en Millones de Euros y Variaciones en tasas

AREA DE GASTO	CÓDIGO	Tipo de PGM	DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA	GTNF por PGM (CF-CI). Diferencias en Modificaciones	GTNF por PGM (OB-CT). Diferencias en Ejecución	GTNF por PGM (CF-CI) / CI. Tasas en Modificaciones	GTNF por PGM (OB-CT) / CT. Tasas en Ejecución
I	111M	IG	Gobierno del Poder Judicial	0,49	-2,94	2,78	-11,25
	111N	IG	Dirección y Servicios Generales de Justicia	2,85	-2,91	7,25	-7,53
	112A	F	Trib. de Justicia y Ministerio Fiscal	38,25	-19,50	4,08	-2,20
	113M	IG	Registros vinculados con la Fe Pública	-0,73	-0,90	-4,08	-5,98
	121N	IG	Formación del Personal de las Fuerzas Armadas	5,44	-4,17	1,76	-1,37
	121O	IG	Personal en reserva	2,12	-1,07	0,39	-0,16
	122M	IG	Gastos Operativos de las Fuerzas Armadas	165,02	-32,19	8,96	-2,61
	131M	IG	Dirección y Serv. Grales. de Seguridad y Protección Civil	53,04	-21,99	46,71	-12,30
	131N	IG	Formación de Fuerzas y Cuerpos de Seg. del Estado	-1,61	-2,42	-1,75	-2,97
	131O	IG	Fuerzas y Cuerpos en reserva	4,38	-1,13	1,61	-0,25
	132C	F	Actuaciones policiales en materia de droga	1,38	-1,37	2,89	-3,74
	134M	IG	Protección Civil	38,35	-24,11	200,57	-27,48
	141M	IG	Dirección y Servicios Generales de Asuntos Exteriores	4,50	-3,62	7,85	-6,21
	142A	F	Acción del Estado en el exterior	30,10	-11,04	7,74	-4,83
142B	F	Acción diplomática ante la Unión Europea	-0,85	-5,57	2,46	-5,88	
II	211N	IG	Pensiones de Clases Pasivas	135,52	-277,1	2,31	-0,57
	219N	IG	Gestión de pensiones de Clases Pasivas	0,24	-0,30	2,71	-3,27
	231A	F	Plan Nacional sobre Drogas	11,05	-7,39	35,11	-14,92
	261N	IG	Promo., admón. y ayudas para rehabil. y acceso a vivienda	40,67	-75,34	5,45	-9,39
	261O	IG	Ordenación y fomento de la edificación	7,52	-16,30	26,85	-33,39
	291A	F	Inspección y control de Seguridad y Protección Social	-0,47	-2,41	1,00	-2,86
	312A	F	Asistencia hospitalaria en las Fuerzas Armadas	43,09	-3,89	19,72	-1,46
	313B	F	Salud pública y sanidad exterior	18,81	-3,03	67,86	-9,43
	321N	IG	Formación permanente del profesorado de Educación	-3,53	-1,73	-5,37	-7,83
	322A	F	Educación infantil y primaria	-18,33	-15,66	-3,08	-1,95
III	322B	F	Educ. sec., formación profesional y EE.OO. de Idiomas	13,31	-32,63	5,92	-7,59
	322D	F	Educación especial	-8,22	-2,75	-7,54	-7,09
	322F	F	Educación en el exterior	-2,90	-2,96	-2,59	-3,04
	322G	F	Educación compensatoria	-2,82	-1,93	-8,17	-8,07
	322H	F	Educación permanente y a distancia no universitaria	-0,94	-2,55	-2,63	-7,36
	322J	F	Nuevas tecnologías aplicadas a la educación	4,79	-1,17	47,72	-10,83
	334B	F	Promoción del libro y publicaciones culturales	0,19	-1,39	1,16	-9,13
	337C	F	Protección del Patrimonio Histórico	4,61	-0,85	75,07	-10,18
	411M	IG	Direc. y Servicios Generales de Agricultura, Pesca y Alimen. .	9,15	-8,64	12,38	-8,85
	421O	IG	Calidad y seguridad industrial	2,29	-2,99	12,75	-12,89
	422A	F	Incentivos regionales a la localización industrial	20,16	-8,47	18,14	-6,02
	422M	IG	Reconversión y reindustrialización	26,78	-29,94	7,30	-6,63
IV	425A	F	Normativa y desarrollo energético	3,02	-8,10	5,49	-14,10
	433M	IG	Apoyo a la pequeña y mediana empresa	4,79	-2,00	4,23	-9,65
	441N	IG	Subvenciones y apoyo al transporte marítimo	13,02	-2,78	183,34	-5,65
	441O	IG	Subvenciones y apoyo al transporte aéreo	4,14	-4,92	11,31	-5,43
	453C	F	Conservación y explotación de carreteras	34,45	-65,11	7,12	-11,35
	453M	IG	Ordenación e inspección del transporte terrestre	0,65	-4,12	2,70	-18,04
	454M	IG	Seguridad del tráfico marítimo y vigilancia costera	13,14	-5,49	10,82	-6,95
	455M	IG	Regulación y supervisión de la aviación civil	6,58	-10,20	20,52	-18,41
	456B	F	Protección y mejora del medio ambiente	0,93	-16,42	2,86	-31,88
	456D	F	Actuación en la costa	20,61	-31,48	12,67	-16,32
	491M	IG	Orden. y prom. de las telecom. y de la Sdad. de la Informac.	5,79	-14,58	9,07	-15,19
	493M	IG	Dirección, control y gestión de seguros	0,16	-0,29	3,44	-3,40
	495B	F	Meteorología	4,44	-9,52	6,33	-11,58
	IX.1	911M	IG	Jefatura del Estado	0,01	0,00	0,10
911N		IG	Actividad legislativa	0,28	0,00	0,23	0,00
911O		IG	Control externo del Sector Público	0,18	-3,15	0,45	-9,08
911P		IG	Control Constitucional	0,01	-1,49	0,19	-9,57
912M		IG	Presidencia del Gobierno	4,23	-1,64	14,41	-5,49
912N		IG	Alto asesoramiento del Estado	0,04	-1,31	0,89	-15,26
912O		IG	Relac. Cortes Grales., Secretariado del Gob. y apoyo Alta Dir.	2,46	-2,47	4,86	-5,53
921M		IG	Direc. y Serv. Generales de Administraciones Públicas	2,32	-1,76	5,79	-6,77
921N		IG	Dirección y organización de la Administración Pública	0,80	-1,85	4,10	-7,78
921Q		IG	Cobertura informativa	0,53	-0,72	1,61	-3,34
921S		IG	Asesoramiento y defensa intereses del Estado	-0,38	-0,77	-1,72	-4,45
923M		IG	Direc. y Servicios Generales de Economía y Hacienda	41,25	-13,46	23,52	-6,47
923O		IG	Gestión de la Deuda y de la Tesorería del Estado	100,59	-7,31	92,49	-7,97
924M		IG	Elecciones y Partidos Políticos	22,25	-4,20	17,74	-3,91
929M		IG	Imprevistos y funciones no clasificadas	-72,32	-75,50	-1,47	-6,61
931M		IG	Previsión y política económica	-0,01	-1,99	1,05	-7,74
IX.2		941M	IG	Transferencias a CC.AA. por participación en ingresos Estado .	372,04	-132,33	2,07
	941N	IG	Transferencias a CC.AA. por los Fondos de Compens. Intert.	412,36	-389,59	42,41	-27,42
	941O	IG	Otras transferencias a Comunidades Autónomas	89,95	-50,25	78,29	-7,03
	942A	F	Cooperación económica local del Estado	38,92	-35,93	24,39	-17,37
	942M	IG	Transferencias a EE.LL. por participación en ingresos Estado	220,00	-32,68	2,26	-0,45
	942N	IG	Otras aportaciones a Entidades Locales	18,19	-17,67	18,01	-11,41
IX.3	943M	IG	Transferencias al Presup. Gral. de las Comunidades Europeas	73,14	-415,63	1,51	-6,03
	951M	IG	Amort. y gastos finan. de la deuda pública en moneda nacional.	453,60	-143,25	3,44	-0,98
	951N	IG	Amort. y gtos. finan. de la deuda pública en moneda extranj.	4,35	-222,62	1,66	-18,73
			Resto Estado (Agregado).	3.993,01	-2.024,31	9,11	-4,61
			GTNF de 75.PGM (Promedio)	33,87	-28,23	16,26	-8,48
		GTNF de 75.PGM (Agregado)	2.540,26	-2.117,55	4,13	-3,13	
		GTNF del ESTADO (Agregado)	6.533,27	-4.141,86	6,03	-3,65	

Fuente: Elaboración propia a partir de: IGAE. Presupuestos Generales del Estado.

Nota.- Los programas presupuestarios se agrupan en políticas y áreas de gasto. Con el fin de que el lector puede apreciar la pertenencia de los programas a una u otra área de gasto se ha introducido la primera columna su denominación en numeración romana y en la segunda el código del programa y, en ambos casos, se han sombreado con diferentes intensidades y colores. Además, con el fin de facilitar la lectura, aunque los programas llevan una letra formando parte del código de clasificación, que los identifica como programas Finalistas (de la "A" a la "L") o Instrumentales y de Gestión (de la "M" a la "Z"), su pertenencia a uno u otro tipo se ha indicado, respectivamente, con las letras "F" e "IG", e incluido en la tercera columna.

En el Cuadro 2 se recogen, para cada uno de los 75 Programas, las medias de las desviaciones presupuestarias para el periodo 1990-2009, en diferencias (en las dos primeras columnas) y en tasas (en las dos últimas columnas). Además, en la parte inferior del cuadro se han añadido cuatro filas, donde se recogen, en la primera, la desviación media para todo el periodo de una agrupación de gasto, presentada como si fuera un programa más, denominada Resto del Estado (recoge el resto de los GTNF del Estado de cada año, que no forman parte de los 75 Programas seleccionados); en la segunda, la media simple de las medias de los GTNF de los 75 programas (este cálculo otorga igual peso relativo a todos los programas con independencia del volumen de gasto de cada uno); en la tercera y cuarta filas, con el fin de facilitar las comparaciones, se recoge la desviación del agregado de los GTNF de los 75 Programas y la desviación del agregado de los GTNF del Estado (también recogida en el Cuadro 1).

Dado que el principal interés de este trabajo es identificar los programas con mayores desviaciones, se ha considerado oportuno que, además de ordenar los resultados obtenidos con los cuatro tipos de estimaciones y seleccionar los que presentan valores más elevados, estudiar algo más detalladamente algunas posibles relaciones entre ellos. Así, un estudio combinado de carácter ordinal puede complementar dichos resultados, identificando aquellos programas que aparecen de forma repetida las primeras posiciones de las cuatro ordenaciones de programas por desviaciones. La dificultad para hacerlo con un elevado número de programas, que además no tendría tanta utilidad, ha llevado a seleccionar un número reducido de programas, de manera que se puedan identificar las coincidencias más importantes. Como se puede ver en el Cuadro 2, se han sombrea-

do los nueve valores más elevados de cada programa, dado que ha sido suficiente llegar al noveno programa más elevado en cada caso, para encontrar un programa que figure simultáneamente en los cuatro grupos.

a) En relación con las modificaciones, como se puede ver en la primera y tercera columna del Cuadro 2, lo primero que se observa es que hay una variabilidad grande, tanto en diferencias como en tasas, de los valores obtenidos para cada uno de los 75 programas. En relación con las desviaciones estimadas en diferencias (primera columna del Cuadro 2), la media simple de las desviaciones de los 75 programas es de 33,87 MLL. de €, su desviación típica es de 87,16 MLL. de € y su coeficiente de variación es 2,57.

En cuanto a las desviaciones en las modificaciones, estimadas en diferencias, el programa con una desviación media mayor de todo el periodo es el "951M. Amortización y gastos financieros de la deuda pública en moneda nacional" (al no incluir los capítulos de gasto de variaciones financieras, los resultados corresponden básicamente con los gastos financieros) con una desviación media de 453,60 MLL. de €. En el cuadro 2 (primera columna) se han sombreado las cifras de desviaciones de los nueve programas con los valores más elevados, donde se puede ver que todos ellos presentan valores superiores a 73 MLL. de €. ¹⁵ Las desviaciones en valores absolutos de estos nueve programas suman 2.022,23 MLL. de €, lo que supone el 79,81% del total de las desviaciones de los 75 programas seleccionados y el 33,62% del total de las desviaciones del Estado, lo que muestra que un grupo de programas relativamente reducido concentra en promedio un porcentaje elevado de las desviaciones.

Los resultados anteriores son una medida absoluta de las desviaciones, es decir, muestran el efecto las des-

¹⁵ Los nueve programas con su código, la indicación si son finalistas o instrumentales y de gestión, su nombre y el valor de las desviaciones en diferencias de las modificaciones entre los créditos iniciales y totales son:

951M	IG	Amortización y gastos fin. de la deuda pública en moneda nacional.	453,60
941N	IG	Transferencias a CCAA por los Fondos de Compensación Interterritorial.	412,36
941M	IG	Transferencias a CCAA por participación en ingresos Estado.	372,04
942M	IG	Transferencias a EELL por participación en ingresos Estado.	220,00
122M	IG	Gastos Operativos de las Fuerzas Armadas	165,02
211N	IG	Pensiones de Clases Pasivas	135,52
923O	IG	Gestión de la Deuda y de la Tesorería del Estado	100,59
941O	IG	Otras transferencias a Comunidades Autónomas	89,95
943M	IG	Transferencias al Presupuesto Gral. de las Comunidades Europeas	73,14.

viaciones sobre el gasto total agregado del Estado. Sin embargo, es preciso señalar que la importancia absoluta de las desviaciones no es representativa de una mayor o menor capacidad de un programa de ajustarse a las previsiones de gasto iniciales. En consecuencia también se han calculado las desviaciones, en las modificaciones, en tasas, lo que permite hacer una valoración de las desviaciones de forma individualizada para cada programa.

En cuanto a las desviaciones en las modificaciones estimadas en tasas (tercera columna del Cuadro 2), también presentan una gran variabilidad, siendo el promedio de las desviaciones de los 75 programas de 16,26%, su desviación típica de 35,02% y el coeficiente de variación de 2,15. El programa con la tasa de desviaciones más elevada es el “134M. Protección Civil” con una tasa media de 200,57%. No obstante, en el Cuadro también se han sombreado las desviaciones de los nueve programas con tasas medias más elevadas, cuyos valores superan el valor del 42%. El resto se distribuye como sigue: 15 programas con tasas situadas entre el 35% y el 10%, 18 programas entre el 10% y el 3%, 23 programas entre el 3% y el 0% y 10 son negativas.¹⁶

b) En relación con la ejecución, como se puede ver en la segunda y cuarta columnas del Cuadro 2, lo primero que se observa es que las desviaciones en diferencias y en tasas no son tan elevadas como en el caso de las modificaciones. En el caso de las desviaciones en diferencias, (primera columna) el valor promedio, es sensiblemente inferior al obtenido en las modificacio-

nes, con un valor de -28,23 Millones de € (eran de 33,87 Millones de € en modificaciones), y su variabilidad no es tan grande, siendo su desviación típica de 71,32 Millones de € (era de 87,16 Millones de € en modificaciones), y su coeficiente de variación -2,53 (era de 2,57 en modificaciones).

En cuanto a las desviaciones en la ejecución, estimadas en diferencias, el programa con valores más elevados es el “943M. Transferencias al Presupuesto General de las Comunidades Europeas”, que presenta unas desviaciones medias de -415,63 MLL. de €. En el Cuadro 2 (tercera columna) se han sombreado las cifras de los nueve programas con cifras más elevadas (sin considerar los signos), cuyos valores se sitúan por encima de -50 MLL. de €, que es una cifra inferior a la obtenida en las modificaciones.¹⁷ Las desviaciones en valores absolutos de estos nueve programas con mayores desviaciones medias suman -1.569,62 MLL. de €, lo que supone el 74,12% del total de las desviaciones de los 75 programas seleccionados y el 37,90% del total de las desviaciones del Estado, lo que muestra también una alta concentración de desviaciones en unos pocos programas.

En cuanto a las desviaciones en la ejecución estimadas en tasas (cuarta columna del Cuadro 2), el valor promedio de las desviaciones en la ejecución es de -8,48 % (en modificaciones era 16,26%), su desviación típica de 6,96% (en modificaciones era 35,02%) y su coeficiente de variación -0,82% (en modificaciones era 2,15%). En este caso, lo más destacable es una variabili-

¹⁶ Los nueve programas con su código, la indicación si son finalistas o instrumentales y de gestión, su nombre y el valor de las desviaciones en tasas de las modificaciones entre los créditos iniciales y totales son:

134M	IG	Protección Civil	200,57
441N	IG	Subvenciones y apoyo al transporte marítimo	183,34
923O	IG	Gestión de la Deuda y de la Tesorería del Estado	92,49
941O	IG	Otras transferencias a Comunidades Autónomas	78,29
337C	F	Protección del Patrimonio Histórico	75,07
313B	F	Salud pública y sanidad exterior	67,86
322J	F	Nuevas tecnologías aplicadas a la educación	47,72
131M	IG	Dirección y Servicios Generales de Seguridad y Protección Civil	46,71
941N	IG	Transferencias a C.C.A.A. por los Fondos de Compensación Interterritorial.	42,41

¹⁷ Los nueve programas con su código, la indicación si son finalistas o instrumentales y de gestión, su nombre y el valor de las desviaciones en diferencias en MLL. de € en la ejecución entre los créditos totales y las obligaciones reconocidas son:

943M	IG	Transferencias al Presupuesto General de las Comunidades Europeas.	-415,63
941N	IG	Transferencias a C.C.A.A. por los Fondos de Compensación Interterritorial.	-389,59
951N	IG	Amortización y gastos financieros de la deuda pública en moneda extranjera.	-222,62
951M	IG	Amortización y gastos financieros de la deuda pública en moneda nacional.	-143,25
941M	IG	Transferencias a C.C.A.A. por participación en ingresos Estado.	-132,33
929M	IG	Imprevistos y funciones no clasificadas	-75,50
261N	IG	Promoción, admón. y ayudas para rehabilitación. y acceso a vivienda	-75,34
453C	F	Conservación y explotación de carreteras	-65,11
941O	IG	Otras transferencias a Comunidades Autónomas	-50,25.

dad mucho menor que en las desviaciones. El programa con la cifra de desviación media más elevada (sin considerar los signos), es el “261O.Ordenación y fomento de la edificación”, cuyo valor más elevado en magnitud es -33,39%. No obstante, como se puede ver en el Cuadro 2, se han sombreado las cifras de los nueve programas con mayores desviaciones, cuyos valores apenas superan una desviación del -16%. El resto son 12 programas que presentan unas desviaciones entre el -15% y el -20%, 31 programas se sitúan entre el -5% y el -10% y 23 programas tienen unas desviaciones inferiores al -5%.¹⁸

c)En relación con del análisis individualizado por programas se pueden destacar las siguientes conclusiones:

- * La conclusión más inmediata es que hay algunos programas cuyas desviaciones medias a lo largo del periodo son muy elevadas, lo cual justificaría un estudio detallado a fin de conocer sus causas y, en su caso, a intentar corregirlas.
- * Una conclusión de interés de tipo general, es que los valores medios, la desviación típica y los coeficientes de variación de las desviaciones en las modificaciones son notablemente superiores a los valores estimados en la ejecución. Su estudio detallado, teniendo en cuenta también los posibles efectos macroeconómicos y microeconómicos, permite afirmar que la variable de desviaciones en las modificaciones es la más trascendente desde la perspectiva de este trabajo, no solo porque los valores medios agregados son más elevados, que los de ejecución, sino por sus mayores variaciones a lo largo del periodo y entre los programas, sino por su capacidad para afectar de forma importante al gasto total del Estado y al déficit público.



- * Otra conclusión de interés se da en la coincidencia algunos programas con valores de desviaciones más elevados, tanto si se estiman en diferencias como en tasas. Aunque los programas con mayores desviaciones no tienen por qué coincidir en los diversos criterios de estimación, debido a que administran volúmenes de recursos muy diferentes, al seleccionar los nueve programas con mayores desviaciones, en el caso de las modificaciones se dan tres coincidencias y en el caso de la ejecución dos coincidencias. En particular, en el caso de las modificaciones, como se puede ver en las cifras sombreadas en las columnas primera y tercera del Cuadro 2, hay tres programas (923O, 941O y 941N),¹⁹ que no solo figuran entre los nueve que presentan mayores desviaciones en diferencias, sino

¹⁸ Los nueve programas con su código, la indicación si son finalistas o instrumentales y de gestión, su nombre y el valor de las desviaciones en tasas en la ejecución entre los créditos totales y las obligaciones reconocidas son:

261O	IG	Ordenación y fomento de la edificación		-33,39
456B	F	Protección y mejora del medio ambiente		-31,88
134M	IG	Protección Civil		-27,48
941N	IG	Transferencias a CC.AA. por los Fondos de Compensación Interterritorial	-.27,42	
951N	IG	Amortización y gastos financieros de la deuda pública en moneda extranjera	-18,73	
455M	IG	Regulación y supervisión de la aviación civil		-18,41
453M	IG	Ordenación e inspección del transporte terrestre	-18,04	
942A	F	Cooperación económica local del Estado		-17,37
456D	F	Actuación en la costa		-16,32.

¹⁹ Los tres programas que figuran entre los nueve con valores más elevados en modificaciones, en diferencias y en tasas, son:

923O	IG	Gestión de la Deuda y de la Tesorería del Estado	100,59	92,49
941O	IG	Otras transferencias a Comunidades Autónomas	89,95	78,29
941N	IG	Transferencias a CC.AA. por los Fondos de Compensación Interterritorial.	412,36	42,41.

también entre los nueve que presentan mayores desviaciones en tasas. La interpretación que cabe hacer de este resultado es que estos programas, no solo presentan unas cifras absolutas muy elevadas, cuya atención reclaman por su mayor influencia en el gasto presupuestario total, sino que, además, están afectados regularmente por desviaciones presupuestarias en una proporción muy elevada, respecto al volumen de recursos que administran, lo que justificaría doblemente el estudio de sus causas. Y, en el caso de las desviaciones en la ejecución, como se puede ver en las cifras sombreadas en las columnas segunda y cuarta del Cuadro 2, se puede decir que, también en este caso, se dan dos coincidencias (941N y 951N).²⁰ Aquí, al igual que en el caso anterior, el estudio más detallado de estos programas tiene un doble interés, por el elevado valor de los créditos no ejecutados y por la importancia relativa de los mismos. Además, si se comparan los resultados de las desviaciones en los cuatro tipos de estimaciones, se observa una coincidencia múltiple, pues el programa “941N.Transferencias a CCAA por los Fondos de Compensación Interterritorial” figura entre los nueve programas destacados con mayores desviaciones medias en el periodo 1990 -2009, en las cuatro columnas del cuadro 2.

Esto permite afirmar que este programa no solo se ve afectado regularmente por unas modificaciones en los créditos iniciales muy elevadas, en valores absolutos y relativos, sino que, además, no se ejecutan en una proporción muy elevada, ni en valores absolutos ni relativos. Es decir, hay grandes desviaciones en modificaciones de crédito, a la vez que grandes desviaciones en la ejecución, lo que induce, más que en ningún otro caso, a preguntarse por las causas económicas, de gestión, sociales o políticas, que están influyendo regularmente en este programa.

* Otra conclusión a destacar está relacionada con el carácter finalista o instrumental y de gestión de los programas. Como se ha indicado anteriormente, desde la reforma de 2005, los programas reciben una letra que indica si se trata de un tipo u otro de programa. En consecuencia, un análisis detallado del Cuadro 2, incluyendo los 75 programas, permite concluir que las tasas de desviación no se concentran en una de estas dos agrupaciones, sino que se distribuyen sin una tendencia aparente, tanto en las modificaciones como en la ejecución (esto puede observarse con más claridad en las notas a pie de página 15, 16, 17 y 18, donde se aprecia inmediatamente si son programas tipo “F” (finalistas) o “IG” (instrumentales y de gestión)). Aunque en el caso de las desviaciones en las modificaciones, no hay ninguno programa del tipo “F” entre los nueve programas con desviaciones medias más elevadas, no se observa esta concentración en el resto de los programas del tipo “F”, lo que se debe a una concentración a que estos programas administran un volumen de recursos muy elevado. Y, si se estiman las desviaciones en tasas, que sería el criterio más adecuado para un análisis individualizado, no se aprecian ningún sesgo.

* Una última conclusión, relacionada con la anterior, es la alta concentración de programas con elevadas desviaciones entre los programas de transferencias. Así, al enfocar la problemática de las desviaciones presupuestarias, desde la perspectiva de las áreas de gasto (lo que en el Cuadro 2 se ha denominado Área de Gasto IX.2), se puede apreciar, que los programas de transferencias, agrupados en esta área, tienen algunas otras características que los diferencian de los demás, entre las que cabe destacar su importancia cuantitativa. En éste área, constituida exclusivamente por siete programas, que son todos de transferencias (a CCAA, a EELL

²⁰ Los dos programas que figuran entre los nueve con valores más elevados en ejecución, en diferencias y en tasas, son:

941N	IG	Transferencias a CC.AA. por los Fondos de Compensación Interterritorial.	-389,59	-27,42
951N	IG	Amort. y gtos. finan. de la deuda pública en moneda extranjera.	-222,62	-18,73.



y a la UE) con un elevado volumen de recursos a administrar, cinco de ellos figuran entre los nueve con mayores desviaciones en las modificaciones, cuando se estiman en diferencias, aunque en tasas su número se reduce a dos de las siete posibles. Esto explica que una parte muy importante de las desviaciones del agregado del Estado se debe exclusivamente a estas transferencias. En particular, se puede calcular que la suma de las desviaciones medias de las modificaciones de los programas, estimados en diferencias, que figuran en dicha área asciende a 1.224,60 Millones de €, lo que representa casi el cincuenta por cien (48,21%) del total de las desviaciones en diferencias del conjunto de los 75 programas y casi el veinte por cien (18,74%) del total de desviaciones del Estado.

En resumen, el análisis realizado muestra que hay programas que presentan unas desviaciones medias para todo el periodo muy elevadas, que las desviaciones por modificaciones son especialmente relevantes, por su magnitud y su mayor variabilidad, mientras que las desviaciones en la ejecución son relativamente menores y más semejantes. Cuando se agrupan los programas por su carácter finalista o instrumental y de gestión, no se encuentran similitudes o diferencias claras en las

desviaciones. No obstante, cabe destacar la gran importancia de las desviaciones que presentan los programas de transferencias, ya que constituyen casi el veinte por ciento del total de desviaciones del gasto del Estado.

5. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha descrito un procedimiento para analizar las desviaciones presupuestarias y se ha aplicado a los programas presupuestarios de gasto del Estado en el periodo 1990-2009. En relación con el procedimiento de análisis, se han definido con precisión los conceptos utilizados, descrito un método sistemático de análisis y acotado un ámbito institucional y temporal, siendo los rasgos más destacados el empleo de los programas presupuestarios como unidades de análisis y el dilatado periodo de tiempo al que se ha aplicado.

Los resultados obtenidos muestran que las medias de las desviaciones, para todo el periodo, en las modificaciones y en la ejecución del gasto agregado del Estado, han alcanzado, respectivamente, unos valores de 6.533,27 y -4.141,86 MLL. de € (9.475,52 y -6.094,62 MLL de €, respectivamente, si se corrigen por la inflación y se calculan en € de 2009), lo que estimado en tasas ha supuesto, respectivamente, unos valores medios de 6,03% y -3,65%. No obstante, su evolución en el tiempo ha sido irregular y ha seguido, en general, una tendencia decreciente aunque las crisis económicas y los

cambios en la normativa presupuestaria han afectado su evolución. En relación con el análisis por programas, los resultados muestran la presencia de algunos programas con valores medios muy elevados, la existencia de una gran heterogeneidad entre los programas en las desviaciones presupuestarias, una mayor importancia de las desviaciones en las modificaciones por su mayor magnitud e irregularidad, la ausencia aparentemente de comportamientos semejantes por el tipo de programas y una alta concentración de programas con elevadas desviaciones entre los programas de transferencias a otras administraciones.

Dado que el análisis de las desviaciones se ha planteado en términos absolutos (diferencias) y relativos (tasas), se abren dos posibles tipos de acciones relacionadas con la gestión de los programas presupuestarios, unas considerando el valor absoluto de las desviaciones, donde lo importante es su posible influencia en el gasto

total del Estado y en el déficit, y otras considerando aisladamente la gestión presupuestaria de cada programa, donde lo importante es su grado de desviación respecto al volumen de gasto que administran.

En este trabajo, se ha tratado de cubrir una parte de lo que sería un estudio más amplio de indicadores de ejecución presupuestaria, desarrollando un método sistemático de análisis de desviaciones, que puede contribuir a identificar programas con problemas de gestión y/o fenómenos externos que inciden regularmente en las desviaciones presupuestarias del gasto del Estado. Siguiendo la metodología descrita, se ha aplicado a los gastos presupuestarios del Estado en un amplio periodo de tiempo, lo que ha permitido identificar determinados programas, que regularmente presentan, en términos absolutos y/o relativos, desviaciones presupuestarias muy elevadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Barea Tejeiro, J. y M.T. Barea** (1990); "El presupuesto como instrumento de disciplina en el sector público". *Economistas*, 41 (extra Diciembre 1989-enero 1990).
- Barea Tejeiro, J.** (1997); *Disciplina presupuestaria e integración de España en la Unión Monetaria*. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid.
- Edo Hernández, V., L. De Pablos Escobar y A. Valiño Castro**, (1988); "Diferencias entre presupuesto programado y presupuesto ejecutado". *Papeles de Economía Española*, nº37, pp.456-469.
- Edo Hernández, V., L. De Pablos Escobar y A. Valiño Castro**, (1994); *El presupuesto como instrumento de control del gasto público*, Fundación BBV Centro de Estudios sobre Economía Pública, Documentos de Trabajo, Bilbao.
- Fuentes Quintana, E.** (1990); *Hacienda Pública: Introducción y presupuesto*. Vol. I, 1990 Madrid. Imprime Rufino García Blanco
- Godé Sánchez, J.A.** (2002); *Estabilidad Presupuestaria y Reforma de la Ley General Presupuestaria*. En *Presupuesto y Gasto*, 30 (pp. 45-52).
- González-Páramo, J.M.** (2001); *Costes y Beneficios de la Disciplina Fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en Perspectiva*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- IGAE**, (varios años). *Estadísticas de Ejecución de los Presupuestos Generales del Estado*.
- IGAE**, (varios años). *Liquidación de los Presupuestos Generales del Estado*.
- Leal, T. Y J.J. Pérez**, (2009); *Análisis de las desviaciones presupuestarias aplicado al caso del Presupuesto del Estado*. Banco de España. Documentos de Trabajo. N.º 0933.
- OECD**, (2005); *La Modernización del Estado. El Camino a Seguir*. OCDE. Instituto Nacional de Administración Pública. Estudios y Documentos. Madrid.

OECD, (2007); *Performance Budgeting in OECD Countries*. OCDE. Paris

Onrubia, J., (2001); "Un análisis económico-institucional del marco legal de estabilidad presupuestaria español", en: *La Estabilidad Presupuestaria en el Derecho Español*. Instituto de Estudios Fiscales. Estudios Jurídicos. Madrid.

Pablos Escobar, L. De; A. Valiño Castro y Valentín Edo Hernández (1993); "El control económico del Gasto Público". En *Presupuesto y Gasto Público*, 11. pp.115-142.

Prats I Catalá, J. (2005); *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza*. Estudios Goberna. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

Sánchez Revenga, J. (1989); *La implantación del Presupuesto por Programas en la Administración Pública Española*. Introducción de un sistema de seguimiento de objetivos. Universidad Complutense.

Sánchez Revenga, J. (2010); *Manual de Presupuestos y Gestión Financiera del Sector Público*. Manuales de la Escuela de Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

Valiño Castro, A.; L. de Pablos Escobar y V. Edo Hernández, (1996); Las desviaciones presupuestarias en el período 1975-1995. *Papeles de Economía Española*, 68. pp. 36-43.

Valle Sánchez, V. (1988); "El Control del Gasto Público". *Papeles de Economía Española*, 37. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social. Madrid.

Utrilla de la Hoz, A. (2010); "El presupuesto como instrumento de planificación económica: Avances y limitaciones" (pp.29-39). *Cuadernos de Información Económica*, 219. Noviembre-Diciembre.

Zapico Goñi, E. (1989); *La Modernización Simbólica del Presupuesto Público*. Instituto Vasco de Administración Pública. Bilbao.