



La política de subvenciones de las Administraciones Públicas

Medidas de rigor presupuestario

*Rosalía Cantón Vázquez
Rafael Carmona Ruiz
Enrique González Pol*

Auditores de la Cámara de Cuentas de Andalucía

El fenómeno subvencional resulta relativamente moderno, y adquiere la importancia que hoy tiene, como consecuencia del cambio operado en la forma de gastar y en los fines que dicho gasto persigue. Actualmente no es concebible el Estado del Bienestar sin que el gasto en subvenciones crezca y adquiera una gran importancia; no obstante, existe una pobre elaboración legislativa reguladora del fenómeno que analizamos. Las subvenciones por ser fondos públicos consignados en los presupuestos, constituyen un auténtico gasto público que se atribuye a fondo perdido, por lo que hay un desplazamiento patrimonial real de la titularidad de los bienes, siendo necesario resaltar que estos fondos están afectados al cumplimiento de un fin.

La consideración de la subvención como gasto público, conlleva que la misma se encuentre sometida a la legalidad presupuestaria; por ello todo el régimen subvencionador, en cuanto a su regulación y ordenamiento se refiere, exige un marco jurídico, y es así por la lógica de lo dispuesto en el art. 133.4 de la Constitución Española, que dispone: “Las Administraciones Públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes”. Este marco jurídico general,



a nuestro entender, es corto e insuficiente, mientras que las normas específicas, reguladoras de cada una de las subvenciones, son tan concretas como numerosas.

Esta profusión de normativa concreta y específica para la concesión de subvenciones provoca una importante dificultad en el seguimiento de las mismas, sobre todo cuando se trata de conocer la rentabilidad social de las actividades subvencionadas. En este sentido, alcanza una mayor importancia cuando la coyuntura económica se define mediante indicadores que apuntan hacia la recesión. Equilibrar los ingresos previstos con los gastos presupuestarios en dichos períodos exige que se limite el gasto público a lo meramente esencial, de forma que, en principio, es posible que sean estos gastos los que deban sufrir un recorte. Por lo tanto, el ajuste presupuestario obliga a la adopción de medidas que permitirán dicha nivelación.

Esta comunicación analiza cuáles han sido las medidas de ajuste adoptadas por el Gobierno de la Junta de Andalucía y su relación con la concesión de subvenciones.

La situación en Andalucía

Desde el año 1992 el Gobierno andaluz ha establecido una serie de medidas tendentes a conseguir un equilibrio presupuestario anual, cumpliendo así con el escenario de consolidación presupuestaria desde un doble aspecto: cubrir gastos consolidados e inaplazables, e impulsar medidas de gestión.

Dichas medidas vienen a complementar la política general plasmada en los presupuestos anuales que

***Las subvenciones
constituyen un
auténtico gasto
público que se
atribuye a fondo
perdido***

en los últimos ejercicios ponen de manifiesto la actual coyuntura económica, caracterizada por un crecimiento moderado de los ingresos, lo que obliga a realizar un esfuerzo intenso y sostenido en la contención del gasto. Además, todo ello debe ser compatible con las aspiraciones sociales y económicas en las que el sector público se desenvuelve.

En el presupuesto de 1993, el Gobierno se ve sometido a la disciplina fiscal diseñada desde el Gobierno del Estado y plasmada inicialmente en el paquete de Medidas Presupuestarias Urgentes del verano de 1993 y en la Ley de Presupuestos de ese mismo año. Ese mismo comportamiento se aprecia en los presupuestos de 1994, fenómeno acentuado en los últimos años manifestándose una clara voluntad de corrección de los desequilibrios financieros existentes. Entendemos que, aunque el camino emprendido debe ser considerado el adecuado, no podemos dejar de señalar algunas consecuencias que de tal camino se derivan.

En primer término porque el Gobierno autónomo tendrá que reducir su presencia en la economía,

circunstancia ésta cuyo carácter positivo o negativo será valorado de diferente forma, pero que ha de tener un efecto indiscutible: el Gobierno se convierte en un factor que alimenta impulsos recesivos.

Por su parte, el principio de equilibrio presupuestario se quiebra cuando se produce una caída en las tasas de crecimiento de producción, de renta y de gasto, lo que desencadena, de modo automático, un aumento de determinados gastos públicos íntimamente ligados a dicha caída (subsidios de desempleo y subvenciones a empresas públicas y privadas), y una disminución paralela de la recaudación por la vía de los impuestos.

Haciendo un breve recorrido por el campo de las estrategias seguidas en el tratamiento del déficit y su incidencia en la política subvencionadora, observamos que la citada reducción de aquel puede seguir, básicamente, varias alternativas así, desde el punto de vista de los gastos, puede optarse por una reducción, no de su cuantía, sino del ritmo de crecimiento del gasto, vía que tropieza con serios inconvenientes estructurales. En tal sentido, puede pensarse que la propia pirámide de población o la generalización de medidas protectoras de los sectores en crisis por la vía de subvenciones, alientan crecimientos importantes de gasto y déficit.

Sin embargo, es necesario un claro deslinde entre política social y política económica, para no repetir el error que ha caracterizado en muchas ocasiones la corta historia de nuestro autogobierno: Abordar los problemas económicos con criterios asistenciales, lo que si bien puede constituir un éxito político a corto plazo, genera ineficiencias productivas que se pagan a medio y largo plazo. Por ello, la racionalidad



económica y la reforma de las estructuras productivas deben ser las guías de una política económica que aborde con solvencia el desarrollo de Andalucía.

Frente al panorama descrito habría que preguntarse cuál es el papel a representar por el Sector Público Andaluz como agente económico dinamizador del crecimiento y desarrollo regional. De un lado, las afirmaciones vertidas en los *Análisis Presupuestarios*, por parte de la Consejería de Economía y Hacienda, son en principio irreprochables, aunque su puesta en práctica implica otras cuestiones sobre las que el grado de coincidencia resulta menor. Por un lado, suponen una decidida intervención del sector público en la economía, que se plasma en una creciente participación del mismo en la formación del valor del producto regional. Por otro lado, y dado que en el actual contexto de la financiación de las comunidades autónomas, el margen de autonomía financiera de la Junta de Andalucía es reducido, provoca que des-

de finales de la década pasada se observe una dinámica de creciente endeudamiento, lo que sitúa las cuentas públicas en una situación comprometida.

Desarrollo e investigación

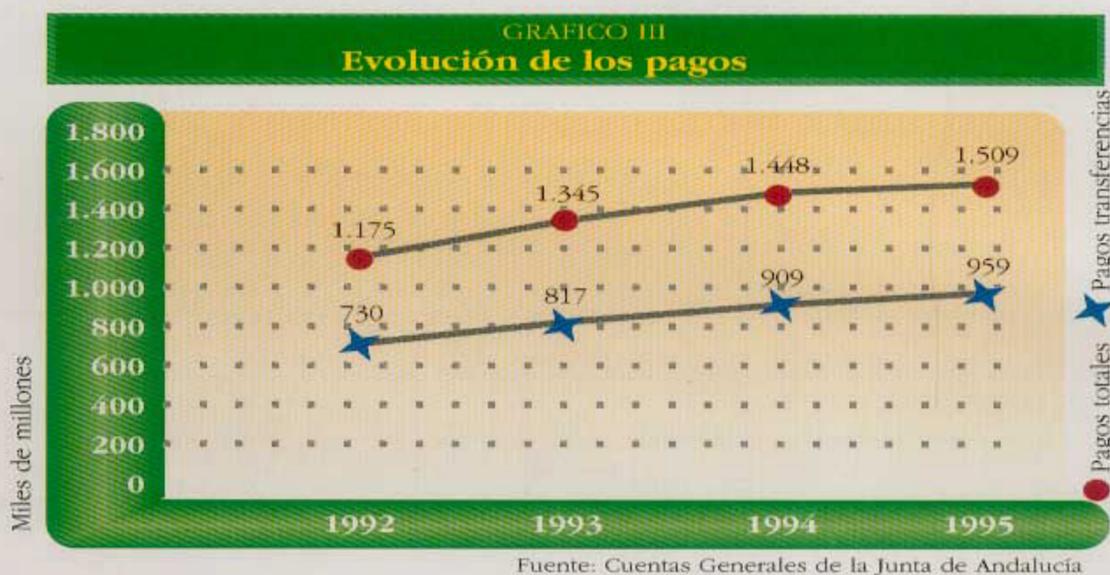
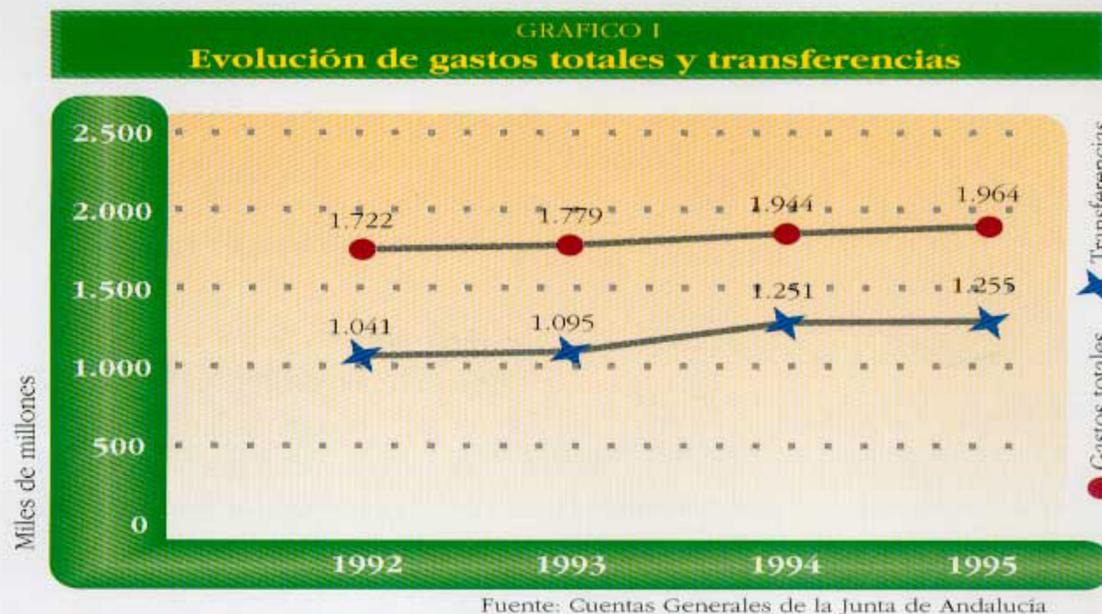
El volumen de gasto público realizado durante el período 1992-1995 ha experimentado un crecimiento, aproximadamente, del 14%, siendo el incremento del ejercicio 1993 al 1994 el más significativo ya que supera el 9%. En dicho año, el presupuesto se acerca a los dos billones de pesetas. Centrándonos en este ejercicio presupuestario, comprobamos que el 53% del gasto corresponde a transferencias corrientes; es decir, más de un billón de pesetas que están siendo transferidos, o bien a organismos autónomos y empresas públicas dependientes de la Junta de Andalucía, o bien a particulares. Este dato permite cuantificar la importancia que

dentro del presupuesto autónomo tiene el Capítulo IV, y por ello vamos a realizar un somero análisis en el que pretendemos evaluar la incidencia de la situación económica-financiera sobre este tipo de gastos.

Este análisis ha consistido en el estudio comparativo de la evolución del gasto total, de las transferencias y del déficit presupuestario, así como el desarrollo e incidencia de los pagos realizados, extrayéndose las siguientes conclusiones.

Como podemos observar en el Cuadro siguiente y en el Gráfico 1, el crecimiento del gasto de transferencias es superior al del gasto total. Es decir, si para el período analizado el gasto total ha crecido un 14%, el gasto en transferencias (ya sean de gasto corriente o de capital) ha supuesto un incremento del 21%. Al igual que para el total del gasto, la mayor tasa de crecimiento se produce en el ejercicio 1994. Debemos señalar que la proporción de gasto corriente y de capital en las transferencias ha evolucionado de un

| CRÉDITOS DEFINIT. | 1992 | % SOBRE TOTAL 1992 | INCR. 92/93 | 1993 | % SOBRE TOTAL 1993 | INCR. 93/94 | 1994 | % SOBRE TOTAL 1994 | INCR. 94/95 | 1995 | % SOBRE TOTAL 1995 | INCR. 92/95 |
|-------------------|-----------|--------------------|-------------|-----------|--------------------|-------------|-----------|--------------------|-------------|-----------|--------------------|-------------|
| CAPÍTULO 4 | 879.835 | 51% | 4% | 919.111 | 52% | 11% | 1.021.245 | 53% | 0% | 1.020.455 | 52% | 16% |
| CAPÍTULO 7 | 161.430 | 9% | 9% | 176.132 | 10% | 30% | 229.810 | 12% | 2% | 234.575 | 12% | 45% |
| TOTAL TRANSFER. | 1.041.265 | 60% | 5% | 1.095.243 | 62% | 14% | 1.251.055 | 64% | 0% | 1.255.030 | 64% | 21% |
| TOTAL GENERAL | 1.721.861 | | 3% | 1.778.656 | | 9% | 1.943.685 | | 1% | 1.964.255 | | 14% |
| PAGOS | | % PAGOS /CTOS. | |
| CAPÍTULO 4 | 682.805 | 58% | 78% | 762.123 | 57% | 83% | 854.007 | 59% | 84% | 892.376 | 59% | 87% |
| CAPÍTULO 7 | 47.045 | 4% | 29% | 54.782 | 4% | 31% | 55.023 | 4% | 24% | 66.942 | 4% | 29% |
| TOTAL TRANSFER. | 729.850 | 62% | 70% | 816.905 | 61% | 75% | 909.030 | 63% | 73% | 959.318 | 64% | 76% |
| TOTAL GENERAL | 1.175.207 | | 68% | 1.345.356 | | 76% | 1.448.446 | | 75% | 1.509.116 | | 77% |



85/15 en 1992 a un 81/19 en 1995, respectivamente. Es igualmente significativo que el crecimiento de las transferencias en el último período estudiado se sitúe por debajo del incremento del gasto total aunque los valores de incremento sean poco relevantes.

Relacionando estos datos con el déficit presupuestario, **Gráfico 2**, entendido como la diferencia entre los ingresos y los gastos de los capítulos presupuestarios del I al VII, se observa como el crecimiento del déficit tiene una parecida evolución, ya que mantiene un crecimiento hasta el ejercicio 1994, y a diferencia con los gastos, que se mantienen estables, se reduce drásticamente en el ejercicio 1995.

En el análisis sobre los pagos, **Gráfico 3**, se observa que se mantiene la misma proporción entre los realizados por transferencias y la existente entre éstas y el total de gastos.

En conclusión, lo más destacable de este análisis es el que el porcentaje de gastos en transferencias evoluciona del 60% al 64% para los años estudiados, lo que supone un crecimiento del 20% y el recorte en el déficit, se produce significativamente cuando el crecimiento del gasto en transferencias es casi nulo.

En relación con los pagos, estos siguen una trayectoria similar a la proporción del gasto. Si bien es cierto que el ejercicio en el que se acumula más déficit es aquel en el que se produce un mayor crecimiento de las transferencias, situándose la tasa de crecimiento en tres puntos por encima del crecimiento del gasto total.

Como puede apreciarse y a excepción del ratio comparativo entre 1994 y 1995, en el que los



gastos de transferencias crecen en una proporción menor de la que lo hace el total de los capítulos de gastos en dicho período, las transferencias han crecido en una proporción superior a la del gasto total.

Si se repara en la evolución de los pagos materiales, se observa igualmente un esfuerzo superior en los que se refieren a transferencias, y esto en comparación con el total general. En suma y con las lógicas reservas, cabe señalar que, con la excepción temporal ya indicada, la renta a disposición de las unidades de producción y consumo se ha visto incrementada en el período examinado por la vía de un desplazamiento patrimonial de recursos públicos hacia las citadas unidades.

No obstante, para profundizar en el análisis deberíamos distinguir entre las transferencias concedidas para la presentación de un servicio, de aquellas otras que se pueden considerar subvenciones.

Centrándonos en los créditos iniciales y eliminando de los capítulos de transferencias las realizadas a los organismos autónomos, empresas públicas y corporaciones locales por su participación en los tributos del Estado, hemos elaborado el siguiente **Cuadro**, a partir de los últimos presupuestos aprobados por el Parlamento autonómico:

La concesión de la subvención como gasto público conlleva su sometimiento a la legalidad presupuestaria, y el régimen subvencionador exige un marco jurídico

A) Créditos que inicialmente se han previsto transferir y que no van a tener una contrapartida directa por parte de los perceptores.

B) Créditos que la comunidad ha previsto transferir a sus organismos autónomos administrativos.

C) Subvenciones que a su vez los organismos autónomos tiene previsto conceder durante el ejercicio.

D) Transferencias que financian las subvenciones de explotación y de capital de las empresas públicas.

E) Participación en los tributos del Estado de las corporaciones locales en el ámbito de la Comunidad de Andalucía y cuyo importe está incluido en el Capítulo IV del presupuesto.

F) Importe total neto destinado a subvenciones, sin que aparezca el perceptor nominativamente en los presupuestos.

Del cuadro anterior se desprende que del total de transferencias el porcentaje de gasto dedicado a subvenciones oscila entre el 33% y el 39%, con un incremento del 36% en los ejercicios estudiados, compa-

| | Capítulos IV y VII (A) | ORGANISMOS AUTÓNOMOS | | Empr. Public. (D) | Corpor. Local. (E) | F A-B+C-D-E |
|------|------------------------|---|------------------|-------------------|--------------------|-------------|
| | | Ingresos recibidos por transferencias (B) | Subvenciones (C) | | | |
| 1994 | 1.079.675 | 664.077 | 178.145 | 33.010 | 142.311 | 418.422 |
| 1993 | 988.241 | 622.143 | 150.230 | 25.172 | 142.311 | 348.842 |
| 1992 | 929.783 | 576.161 | 117.842 | 27.683 | 135.513 | 308.269 |



rativamente con los destinatarios de las transferencias aumenta en seis puntos porcentuales manteniéndose estos estables.

Si desagregamos el gasto de transferencias entre sus diferentes destinatarios, el comportamiento que entre los distintos sectores tiene la ejecución del gasto es el que a continuación se presenta para el ejercicio 1995.

| SECTORES | CRÉDITO DEFINITIVO | OBLIGACIONES | PAGOS MATERIALES |
|-----------------------|--------------------|--------------|------------------|
| ORGANISMOS AUTÓNOMOS | 732.548 | 690.842 | 595.595 |
| CORPORACIONES LOCALES | 252.704 | 237.905 | 207.929 |
| EMPRESAS PÚBLICAS | 135.893 | 127.774 | 89.187 |
| OTROS | 133.886 | 106.452 | 66.607 |
| TOTAL | 1.255.031 | 1.162.973 | 959.318 |

Es el sector que hemos denominado como *otros* el que mantiene un desenvolvimiento desigual al resto. Este apartado contempla el gasto real en subvenciones y es el que tiene un menor nivel de ejecución por que el reconocimiento de obligaciones se acerca al 80%, situándose la realización de los pagos en un 63%.

Estos datos señalan el camino que se ha seguido para el recorte exigido por el ajuste presupuestario, ya que la actuación ha devenido en la no materialización de gran parte de los pagos, trasladándolos a ejercicios futuros.

Extremo de otro tenor, no abordado en este trabajo, es aquel que se refiere a la racionalidad de las medidas adoptadas en cuanto a su grado de economía y eficiencia.

No han faltado analistas que en diversos foros e incluso en sede parlamentaria han criticado, a su entender, el *oportunismo político* de

medidas que parecen estar dirigidos a la obtención de una rápida y fácil rentabilidad electoral, sin reparar en aquellas otras finalidades a las que las transferencias están llamadas, como son una más equitativa distribución de la renta y la riqueza, y a paliar estrangulamientos que se detectan tanto en la demanda como, de forma estructural, en el mercado de trabajo.

“Las Administraciones Públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes”

Con todo, debe señalarse que en el período examinado han sido puestos en marcha, además de los planes y programas concretos, otras medidas tendentes a la reactivación económica, establecidas principalmente a través del Decreto 59/1993, de 4 de mayo, prorrogado para 1994, y que se revelan como un intento de medidas coyunturales de carácter anticíclico, intentando aliviar el deterioro de la situación financiera de muchas empresas que carecería de efectividad si como demuestra el análisis anteriormente expuesto no se materializan los pagos de modo que se ponga en peligro la viabilidad de los proyectos subvencionados. ■