

ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS DEL GOBIERNO DE NAVARRA EN LOS AÑOS 2016-2018

CORTOPLACISMO E INEFICIENCIA EN LA GESTIÓN



IDEAS PRELIMINARES

Han transcurrido ya los tres primeros años de la actual legislatura. A lo largo de este trienio, el Gobierno de Navarra ha implementado diferentes políticas siguiendo la ruta trazada en el Acuerdo Programático de las cuatro formaciones que lo sustentan. Una de las mejores maneras para identificar e interpretar el signo de dichas políticas la ofrece el análisis de los Presupuestos en los que el Gobierno de Navarra ha plasmado su planificación de ingresos y gastos.

Los Presupuestos de cualquier Administración reflejan una parte sustancial de la acción de gobierno propuesta por las personas al cargo de dicha responsabilidad, mostrando también el signo político e ideológico de quienes ocupan el Gobierno. Responden, asimismo, al problema económico por definición, el de la escasez de recursos y la consecuente necesidad de enfrentarse a decisiones que implican costes de oportunidad: dados unos recursos, dedicarlos a cualquier partida presupuestaria supone que los mismos no podrán dedicarse a otros fines.

Institución Futuro ha llevado a cabo un estudio centrado en esta última cuestión, concretamente en la cuantificación de los recursos adicionales con que ha contado el Gobierno de Navarra en sus presupuestos durante los años 2016, 2017 y 2018, así como en su asignación a las principales rúbricas de gasto. Se trata de un análisis comparativo del trienio inicial de la actual legislatura con respecto a la disponibilidad de recursos del último presupuesto del anterior Gobierno del año 2015. Para documentar este análisis se ha llevado a cabo una tarea de homogeneización de la información, ya que los presupuestos han experimentado, durante los años contemplados, diferentes

cambios en su estructura y en algunas de sus partidas que impedían una comparativa directa.

Con este enfoque es posible evaluar las prioridades que se ha marcado el Gobierno de Navarra en su política de gasto público y fiscal; prioridades medidas por los recursos dedicados a las distintas partidas y por la diferencia de aplicación entre las decisiones de este Gobierno y los del anterior ejecutivo foral. Lógicamente estas diferentes prioridades hay que atribuir las a las diferencias ideológicas de ambos ejecutivos, teniendo en cuenta además que el actual está respaldado por un acuerdo programático cuatripartito.

En resumen, hemos de entender, por lo tanto, que estos presupuestos son la materialización del acuerdo programático y responden a las prioridades establecidas en el mismo, conforme al perfil ideológico de quienes lo suscriben y a las prioridades que cada uno de los partidos ha negociado con sus socios para que se incluyan en el mismo. Y que, en su conjunto, responden a la concreción de la idea para Navarra de este Gobierno.

Así, la atención se ha centrado en los cambios agregados en las distintas líneas presupuestarias de ingresos y gastos de los tres años de legislatura actual frente al presupuesto de 2015. De esa manera podemos cuantificar mejor el esfuerzo económico o de recursos que se ha puesto en cada área de actuación durante la legislatura, y si el mismo supone cambios frente al reparto de recursos que se realizaba tres años atrás. También es posible determinar si el mayor o menor esfuerzo se ha realizado de una manera sostenida en el trienio, o si se ha distribuido de manera más desigual en esos años, en respuesta a las intenciones políticas que pudieran existir. Al fin y al cabo, el presupuesto de un gobierno basado en un acuerdo cuatripartito ha de satisfacer en alguna medida los intereses ideológicos de cada una de las formaciones que lo suscriben.

El trabajo del que aquí se presenta un anticipo consta de tres partes más, en las que se encuentran los claves del estudio. En primer lugar, a estas ideas preliminares le sigue un capítulo dedicado a cuantificar las disponibilidades de recursos adicionales con que se ha contado en la presente legislatura, identificar las fuentes de las que estos proceden y caracterizar por departamentos el destino que se les ha dado.

La segunda parte es una serie de cuatro fichas que abordan con mayor profundidad el uso de los recursos. Cada una de estas fichas se centrará en alguna de las actividades de gasto que más nuevos recursos han recibido o más crecimiento han mostrado en los Presupuestos del Gobierno de Navarra en el trienio 2016-18. En primer lugar, se analizará el gasto presupuestado en sanidad; después se estudiará el caso del gasto en políticas sociales, para pasar a continuación al de educación. Por último, la cuarta ficha abordará una cuestión más general que tiene que ver con el tamaño de la administración y con su transparencia.

Para finalizar, sobre la base de los datos trabajados conforme a lo que explica en los párrafos precedentes, la última parte del trabajo plantea una

evaluación de los planteamientos políticos y económicos que se perciben en los Presupuestos del Gobierno de Navarra así como un resumen de cuál hubiera sido la estrategia de política económica que hubiese apoyado Institución Futuro.

Al efectuar comparativas como las explicadas, debemos tener en cuenta que el contexto macroeconómico del último trienio ha sido diferente del de los presupuestos que se prorrogaron hasta 2015. La economía navarra, al igual que el conjunto de la economía española, ha venido manteniendo desde ese año una tasa de crecimiento real en el entorno del 3% anual. Este ritmo de avance en el PIB se ha constituido en un factor determinante para la evolución de las cuentas públicas en Navarra, ya que ha alimentado un proceso de crecientes ingresos para las arcas de la Hacienda Foral. Según los datos de los presupuestos de 2016 a 2018, la favorable coyuntura que hemos vivido en el último trienio habría generado por este mecanismo un total de casi 600 millones de euros más de lo que se hubiese recaudado con las condiciones presupuestarias de 2015.

Sin embargo, esta recaudación adicional aparentemente no resultaba suficiente para el Gobierno de Navarra, como cabe inferir de una reforma fiscal que, con cierto afán recaudatorio, ha añadido 219 millones de euros a los ingresos públicos, según las estimaciones del propio gobierno foral. Si sumamos estos dos incrementos de la recaudación, y los ajustamos con las variaciones experimentadas en las partidas de corte más financiero (transferencias de capital, activos y pasivos financieros), llegamos a la conclusión de que en términos netos el Gobierno de Navarra ha disfrutado en el trienio 2016-18 de unos recursos adicionales de 712 millones de euros agregados.

712

millones de euros
**MAYORES
INGRESOS**

1.037

millones de euros
**NUEVOS RECURSOS
DISPONIBLES**

El rumbo de la política económica del Gobierno de Navarra en la presente legislatura puede deducirse tanto de la reforma fiscal ya comentada, como del modo en que los recursos adicionales se han repartido en el gasto de los diferentes departamentos. En esa línea de razonamiento, ante la disponibilidad de más ingresos, resulta especialmente significativo el hecho de que dos grandes departamentos (Desarrollo Económico, por un lado, y

Hacienda y Política Financiera por otro) han contado con menos recursos de los que les hubiese proporcionado la aplicación durante el trienio estudiado

del presupuesto de 2015. Puede decirse que, en cierto sentido, ambos han sido financiadores netos en el incremento del gasto de otros departamentos. En el caso del departamento de Hacienda y Política Financiera tiene que ver con tecnicismos contables, así como factores exógenos en la toma de decisiones financieras (como los bajos tipos de interés) o la mejor situación de empresas públicas tras superarse la crisis y, por tanto, en las que no ha sido necesario inyectar capital. Sin embargo, en el caso del departamento de Desarrollo Económico la reducción se explica en mayor parte por decisiones discrecionales de política económica que han priorizado el gasto en departamentos más orientados al gasto en el corto plazo que a la inversión y el desarrollo de largo plazo, perdiendo la oportunidad, con una coyuntura favorable, de hacer una apuesta fuerte por el futuro.

Los principales departamentos beneficiarios en ese trasvase y en el incremento de los recursos para gastar han sido Salud, Derechos Sociales, Educación y Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia y Desarrollo Rural, Medio ambiente y Administración Local. Destaca también Relaciones Institucionales y Ciudadanas, que participa del incremento de recursos con una menor cuantía absoluta, pero con un aumento proporcional mayor que cualquier otro departamento.

Al valorar estas políticas y los resultados obtenidos, surgen tres críticas fundamentales:

1. Durante el trienio el actual ejecutivo navarro no sólo ha gastado todos los recursos adicionales de un periodo de recuperación económica, sino que ha recurrido a un endeudamiento creciente para poder elevar aún más ese gasto. De forma sistemática el volumen de deuda ha aumentado hasta llegar en cada uno de esos tres ejercicios a alcanzar el límite de deuda permitido por la Administración Central. Además, la gestión financiera de la deuda llevada a cabo por el ejecutivo ha buscado alargar los plazos de amortización creando un mayor espacio presupuestario en el corto plazo, pero comprometiendo una mayor cantidad de recursos en el largo plazo. Lo más preocupante es que esto ocurre en un contexto que favorecía aliviar esa carga apoyado en el ciclo positivo de la economía. Y, aunque esta dinámica no parece alarmante ahora, sus consecuencias futuras pueden serlo cuando el crecimiento se ralentice y sea necesario contar con más margen de actuación para sostener los servicios públicos en los niveles actuales.
Aumento sistemático del volumen de deuda
2. En esa política de gasto creciente, se han priorizado gastos de corto plazo sobre otros con impacto en un horizonte temporal más amplio. El descenso en el gasto asignado a Desarrollo Económico y su pérdida relativa de peso en el
Prioridad en gastos de corto plazo frente a gastos de largo plazo

presupuesto ante el avance de otros departamentos es el elemento más evidente de dicho orden de prioridades. Enfrentado a la disyuntiva entre los objetivos a corto plazo y las metas a plazos más amplios, y ante los diferentes intereses que pudieran tener los partidos que lo sostienen, el Gobierno de Navarra ha inclinado la balanza del gasto en favor de actuaciones más inmediatas, cuyos beneficios se manifiestan con rapidez, pero cuyos costes comenzarán a aparecer en un futuro cada vez más cercano.

3. Por último, el mayor gasto se ha realizado de forma ineficiente, con una mala gestión en un momento de bonanza que requería de una mayor previsión para posibles dificultades futuras. No cabe duda de que la mayor asignación de recursos a cualquier departamento o partida de gasto puede contribuir a una mejor prestación de un servicio o a un mayor alcance de las medidas implementadas. Sin embargo, no es una condición suficiente para ello, en ocasiones ni siquiera necesaria. La clave reside en la eficiencia. A la administración pública hemos de pedirle que los recursos se empleen de un modo eficiente, obteniendo de ellos el mayor rendimiento posible en términos de los objetivos planteados. En el caso del último trienio, el Gobierno de Navarra ha obtenido resultados de las mayores dotaciones asignadas a departamentos como los de Educación, Sanidad o Servicios Sociales. Pero esos resultados no han sido todo lo satisfactorios que cabría esperar ante el incremento de gasto. Ha ocurrido por ejemplo en Sanidad, ámbito en el que se ha registrado un empeoramiento notable en la percepción que la ciudadanía tiene del sistema sanitario público en Navarra, haciendo que la Comunidad Foral perdiese el primer puesto que tenía en este ranking de las CCAA en 2015 para caer hasta el séptimo en 2017. También en Derechos Sociales, donde el diseño del programa de Renta Garantizada se ha volcado en la vertiente más asistencial, descuidando otros aspectos que incrementarían su eficiencia, como pudieran ser medidas que potenciaran la empleabilidad de las personas receptoras de estas ayudas, y perdiendo de vista la eficiente cobertura de otros servicios sociales.

Retroceso de los indicadores de servicios públicos pese al incremento presupuestario

Estas críticas son extensibles a lo que se conoce del proyecto de presupuestos para 2019 que, a la lógica apuntada en los tres puntos anteriores, se suma el carácter electoralista al que tienden los presupuestos de final de legislatura y que supone mantener la inercia de un gasto creciente.

Desde Institución Futuro quisiéramos plantear algunas ideas de cómo entendemos que debería haber sido la política presupuestaria en Navarra en la legislatura que termina el próximo año. Se han vivido varios años consecutivos de dinamismo y crecimiento que hubiesen hecho aconsejable otras políticas. Así, una subida impositiva que responde meramente a objetivos

recaudatorios supone la pérdida de una oportunidad para establecer una fiscalidad favorable al crecimiento sostenido y al empleo, del que las empresas son uno de los principales motores.

Por otro lado, la disponibilidad de más recursos y, por tanto, cierta relajación de las restricciones propias de cualquier presupuesto, parecen haber llevado a descuidar la gestión del gasto. Se ha confiado en que la mayor cantidad de recursos produciría los efectos deseados en cualquier ámbito al que se aplicase, cuando la lección que deberíamos haber aprendido de la crisis es la de la gestión eficiente, la prudencia y la previsión. Sobre este particular, entendemos que hubiese sido deseable una reducción del endeudamiento de nuestro sector público, para ganar margen de acción en el futuro ante potenciales dificultades macroeconómicas que, tarde o temprano, terminarán surgiendo por el carácter cíclico de la economía ■

.