

## 21 DESARROLLO SOSTENIBLE Y PRESUPUESTOS

Un aspecto fundamental para alcanzar un desarrollo sostenible en una zona de intervención concreta, y durante un periodo de tiempo determinado, es la completa definición de los presupuestos asociados al mismo, tanto en su capítulo de gastos e inversiones asociados a las diferentes acciones que se propongan llevar a cabo como en la partida de los ingresos directos e indirectos derivados de su implantación, así como las fuentes de financiación del mismo en su caso.

A través de los presupuestos se plantean anualmente e incluso interanualmente las políticas económicas, sociales, estructurales, de I+D, etc. de los entes locales, nacionales e internacionales. De alguna forma los presupuestos reflejan las capacidades y los objetivos de una comunidad.

En el mundo desarrollado actual la estructura y contenido de los presupuestos está fuertemente estandarizada no solo a escala nacional sino incluso transnacional como es el caso de la Unión Europea. Sin embargo un enfoque diferenciado es el llevado a cabo en Nueva Zelanda con sus “presupuestos del bienestar”, centrados en la salud mental (por el alto número de suicidios), la lucha contra la pobreza infantil, el apoyo a las comunidades indígenas, la transición hacia una economía baja en carbono y el impulso de la innovación.

La viabilidad económica de un Plan de Desarrollo Sostenible encierra algunos matices respecto de la confección de los presupuestos que es conveniente aclarar si se desea que este cumpla con sus expectativas:

El primero se refiere a que los presupuestos asociados a un plan de desarrollo deben confeccionarse de forma integral y holística, es decir deben contemplar todos los ejes del desarrollo sostenible y las relaciones entre ellos. A título de ejemplo, la visión holística de los presupuestos puede hacer ver que es preferible invertir en mejorar los modos de vida para evitar que las personas enfermen que invertir en sanidad para curar a los que han enfermado.

El primero se refiere a que los presupuestos asociados a un plan de desarrollo sostenible solo pueden confeccionarse si se tiene un conocimiento exhaustivo de la situación de partida y un análisis claro de la situación de llegada.

Cuando se habla de la situación de partida no se refiere solo a la situación de la zona objeto del presupuesto sino también de las colindantes, de las que de una u otra forma le influyen directamente e incluso de la situación global, de todo el mundo. Planificar más y más autovías cuando es seguro que el tráfico va a descender a medida que aumente el coste de los combustibles, o las penalizaciones por su impacto ambiental, no tiene mucho sentido en un marco de sostenibilidad, aunque puede tenerlo en el marco de una operación financiera particular disfrazada o no de creación de empleo. Por supuesto este conocimiento de la situación de partida exige disponer de unos datos estadísticos bien elaborados y actualizados, cosa que no siempre ocurre.

En cuanto a la situación de llegada la planificación económica de un Plan de Desarrollo Sostenible exige, en primer lugar, que los objetivos sean compatibles, que estén engarzados en un marco de globalidad y en segundo lugar que todas las acciones propuestas estén cuantificadas, valoradas, tanto en término de coste como mucho más de resultados destacando entre estos últimos su aportación a la sostenibilidad local y global.

El segundo aspecto a considerar es que los presupuestos para la sostenibilidad deben estar engarzados a muchos niveles, debiendo ser confeccionados bajo el principio de la subsidiaridad. Es decir el presupuesto de una región debe comprender los presupuestos de las comarcas que la conforman, sirviendo estos de base de partida y así sucesivamente según se vaya subiendo la escala territorial o “política”. Esto debería ser así no solo por conseguir un apoyo a la sostenibilidad global desde la base sino también para evitar las superposiciones en que muchas veces se cae y que conduce a multiplicar, innecesariamente, los gastos e inversiones.

De hecho sería deseable que los presupuestos para la sostenibilidad tomaran como marco de referencia unidades territoriales sobre las que poder desarrollar acciones de sostenibilidad sinérgicas, más que sobre entidades políticas y administrativas heredadas del pasado y basadas en circunstancias que hoy ya no las justificarían. Por ejemplo es el caso de múltiples ayuntamientos, cada uno con todas sus estructuras y sus gastos, en un área territorial pequeña, nacidos muchas veces de atávicas rencillas.

El tercer aspecto a considerar es que unos presupuestos que apoyen un desarrollo sostenible tienen que ser asumidos, empoderados, por toda la población afectada tanto directamente como indirectamente de forma que el presupuesto de un ayuntamiento, por ejemplo, tiene derecho a conocerlo los Organismos Regionales, Estatales, Comunitarios de los que forma parte. Ello exige un alto nivel de transparencia en todas sus fases: definición del mismo, ejecución y análisis de sus resultados, y en especial un control continuo de su ejecución.

El cuarto aspecto y en línea con lo expuesto en el párrafo anterior un Plan de Desarrollo Sostenible que no tenga apoyo económico de la iniciativa privada no tiene mucho sentido en la medida que no reflejaría el empoderamiento del mismo por la ciudadanía, por un lado, y que no descansaría en la libertad individual o colectiva de acción, por otro. Estos dos aspectos son esenciales para conseguir la participación competitiva de los mejor preparados y comprometidos para llevarlo a la práctica y para liberarlo de las distorsiones impuestas desde grupos de presión de todo tipo. Un Plan de Desarrollo Sostenible bien concebido debe incentivar la participación económica del mayor número de ciudadanos posible que deben ver en él un instrumento para su propio desenvolvimiento económico y profesional en la medida que un plan de este tipo puede poner en marcha multitud de empresas basadas en conocimiento, así como otras de amplia base de capital social.

Una quinta cuestión tiene que ver con el papel que juegan, o deben jugar, las instituciones públicas en la conformación y gestión de los presupuestos. Es obvio que las instituciones públicas no crean recursos, y desde luego no los gobiernos, y su función principal es gestionar los recursos que otros generan dirigidos a la cobertura de las necesidades. Una labor de intermediación que será tanto más costosa cuanto más compleja y poco eficiente sea la burocracia implicada en esta gestión. En cualquier caso esta gestión de recursos exige una elevada transparencia si se desea que tal gestión sea justa y entendida por los ciudadanos. Por ello un Plan de Desarrollo Sostenible bien concebido debe posibilitar un bajo peso de la burocracia para su gestión y un elevado nivel de transparencia. Así como no tiene sentido que las ganancias de una empresa, de sus accionistas y trabajadores, se destine a la remuneración de sus directivos, por buenos que estos sean, tampoco lo tiene que las ganancias de las empresas y de los trabajadores de una comunidad se destinen a la remuneración de sus administradores y mucho menos si estos son muy numerosos e ineficientes como lo demuestra muchas veces el alto número de asesores.

Una sexta cuestión en la confección de los presupuestos públicos se refiere a la captación de los ingresos y estos proceden de dos vías “reales”, los impuestos recaudados a particulares y empresas privadas y las actividades económicas que por sí mismas puedan realizar y de una vía “ficticia”, la deuda pública.

En cuanto a los ingresos procedentes de impuestos, que son la forma normal en las economías abiertas de traspasar recursos de unos ciudadanos a otros, los presupuestos deben buscar un exquisito equilibrio en la cuantía y distribución posterior de los mismos en la medida que unos impuestos muy altos, confiscatorios, pueden conducir a la destrucción de la riqueza de todos y unos impuestos muy bajos impiden que la necesaria distribución sea posible manteniendo la riqueza de muy pocos y la pobreza de muchos. Ello supone que los impuestos deben ser flexibles, subiéndolos cuando sea preciso y bajándolos cuando también lo sea.

En relación a los ingresos públicos generados por empresas públicas es importante analizarlos a la luz de la competencia, de la competitividad, tanto si no existen empresas privadas como si estas conviven con las públicas. En efecto la competencia entre empresas privadas mejora la competitividad global, entendida como productos más adaptados a la demanda y precios más ajustados, lo cual no puede afirmarse en el caso de una economía basada en empresas públicas que carecen de competidoras. En un contexto de desarrollo sostenible la convivencia y el equilibrio entre empresas públicas y empresas privadas, las economías mixtas, son posiblemente las que garantizan un mayor ingreso por impuestos sin que la economía colapse.

Cuando las instituciones públicas se quedan sin recursos, porque han distribuido mal los disponibles o por una disminución de la recaudación por las causas que sean, han recurrir a pedirlos prestados a otra u otras entidades que estén dispuestas a hacerlo bajo compromiso de devolución y en las condiciones pactadas, tanto en coste como en garantías. Es la llamada deuda pública que los gobiernos comprometen en nombre de todos sus ciudadanos y en función del

plazo de devolución puede comprometer a los ciudadanos actuales y a los futuros. Realmente se trata de un ingreso “atípico” en la medida que no es el resultado de una economía real sino de una promesa de economía real. Y en el marco de un desarrollo sostenible una emisión de deuda que no vaya destinada a mejorar la sostenibilidad a corto medio y plazo es algo que no hace más que agravar la insostenibilidad de la sociedad que la solicita. Un ejemplo de caso muy grave de esta situación es emitir deuda para pagar salarios de funcionarios o pensiones. Otro “ingreso atípico” es la impresión de dinero que si no va acompañada de una mayor producción de bienes y servicios conduce necesariamente a una pérdida del valor del dinero, es decir, a la inflación y el derrumbe social.

Una séptima cuestión en relación con los presupuestos de las entidades públicas se refiere a la planificación de los gastos e inversiones y en especial a delimitar muy bien los que se destinan a abonar lo que en este documento se denominan “salarios ocultos” a todos los ciudadanos como son los servicios asistenciales de sanidad, educación, seguridad, justicia, apoyo social a los desfavorecidos, actividades culturales, etc., los salarios del propio aparato burocrático que comprenden la administración, el legislativo y el ejecutivo y los destinados a nuevas inversiones. En este contexto los presupuestos tienen que combinar muy bien los gastos e inversiones de las entidades públicas con las entidades privadas con las que conviven y en este sentido es importante considerar que una parte importante de los presupuestos públicos deberían ir dirigidos a incentivar la iniciativa privada, especialmente en su fase inicial, de arrancada.

Una octava cuestión y no por obvia menos importante se refiere a que los presupuestos de cualquier entidad pública no tienen valor por sí mismos sino solo en la medida que reflejen los costes de las necesidades no cubiertas que con ellos han de satisfacerse. En los debates de presupuestos no se trata de discutir cantidades de dinero a asignar sino prioridades de necesidades a satisfacer previamente valoradas. Es más, no solo deben quedar excluidos de cualquier discusión presupuestaria los que pidan dinero sin especificar claramente a donde va a ir dirigido, sino también los que no presenten sus solicitudes de necesidades a cubrir dentro de un plan de desarrollo que tienda a la sostenibilidad.

Al margen de que un desarrollo sostenible exige un exquisito equilibrio entre unos gastos sostenibles y unos ingresos sostenibles, basados estos en una economía real y no en una fiduciaria, es importante señalar el peligro que encierran las inversiones contrarias a la sostenibilidad, como pueden ser grandes infraestructuras asociadas a la época desarrollista e insostenible pasada y especialmente cuando se disfrazan, o se justifican, como forma de “crear empleo”.