

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA

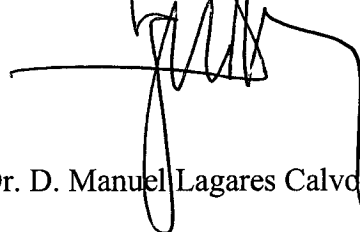
D. Manuel Lagares Calvo, Doctor en Ciencias Económicas y Catedrático de Hacienda Pública de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Alcalá

CERTIFICA:

Que D. José Agustín Manzano Mozo, licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, ha realizado bajo mi dirección la investigación titulada **“Los procesos presupuestarios en España. Análisis del presupuesto del Estado y de los presupuestos de las Comunidades Autónomas desde una perspectiva de economía política”** que constituye su Tesis Doctoral, cumpliendo las exigencias de rigor científico, novedad intelectual y calidad investigadora que se requieren para optar al grado de Doctor.

En Alcalá de Henares, a 6 de mayo de 2004

El Director de la Tesis



Fdo.: Dr. D. Manuel Lagares Calvo

VºBº del Director del Departamento
de Economía Aplicada



Fdo.: Dr. D. Rubén Garrido Yserte

a 292544



65-05
JAH
MAN
Scha

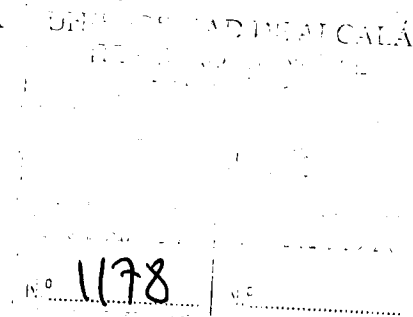
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA

**LOS PROCESOS PRESUPUESTARIOS EN ESPAÑA.
ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO Y DE
LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS DESDE UNA PERSPECTIVA DE
ECONOMÍA POLÍTICA**

C-5336876



D.



TESIS DOCTORAL

J. Agustín Manzano Mozo

Alcalá de Henares

Mayo, 2004

Agradezco al profesor Manuel Lagares Calvo su sabia dirección, acertados consejos y ejemplo intelectual.

Agradezco al personal de las bibliotecas del Instituto de Estudios Fiscales, de la Dirección General de Presupuestos, de la Secretaría de Estado de Economía y de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Valladolid su profesionalidad y buen hacer.

Agradezco a quienes, desde instituciones públicas y privadas, ponen a disposición de todos a través de internet la información que producen, por comprender el formidable potencial de la red como instrumento para compartir el conocimiento y hacerlo realidad. Dejo constancia de que sin ellos y sin GOOGLE la ejecución de este trabajo hubiera necesitado el doble de tiempo y el triple de esfuerzo.

Agradezco a mis compañeros de trabajo en la Administración pública financiera la posibilidad que me ofrecen para aprender algo todos los días.

Agradezco a M^a José su imprescindible apoyo físico, material y moral para desarrollar este trabajo de investigación y a Rita sus intempestivas interrupciones y aparatosos garabatos en mis papeles de trabajo.

INDICE DE CONTENIDO

INDICE DE CUADROS.....	viii
INDICE DE TABLAS.....	viii
INDICE DE GRÁFICOS.....	viii
INDICE DE ABREVIATURAS.....	ix
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1. EL PRESUPUESTO PÚBLICO COMO OBJETO DE ESTUDIO DE LA HACIENDA PÚBLICA.....	7
1. EL PRESUPUESTO PÚBLICO.....	7
1.1 <i>La actividad de presupuestación como actividad generalizada de los agentes públicos y privados.....</i>	<i>8</i>
1.1.1 La actividad presupuestaria	8
1.1.2 Las actuaciones relacionadas con la actividad presupuestaria	10
1.2 <i>La actividad presupuestaria pública.....</i>	<i>14</i>
1.3 <i>El concepto de presupuesto.....</i>	<i>16</i>
1.3.1 El concepto común de presupuesto.....	17
1.3.2 El concepto de presupuesto público.....	18
1.4 <i>Los elementos integrantes del proceso presupuestario.....</i>	<i>21</i>
1.4.1 La fase de elaboración del presupuesto.....	23
1.4.2 La fase de aprobación del presupuesto.....	27
1.4.3 La fase de ejecución y control del presupuesto.....	31
2. LA EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	34
2.1 <i>La etapa del presupuesto legislativo.....</i>	<i>35</i>
2.2 <i>La etapa del presupuesto ejecutivo.....</i>	<i>36</i>
El presupuesto y la discusión política.....	38
El presupuesto y la mejora en la gestión de las agencias federales.....	38
El presupuesto como instrumento de intervención económica.....	39
El final de la etapa del presupuesto ejecutivo.....	40
2.3 <i>La etapa de la lucha contra el déficit.....</i>	<i>42</i>
3. EL PRESUPUESTO Y LA TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA	43
3.1 <i>La teoría de los bienes públicos.....</i>	<i>44</i>
3.2 <i>El papel del presupuesto en la moderna ciencia económica.....</i>	<i>48</i>
3.3 <i>El análisis económico de los mecanismos institucionales del presupuesto público.....</i>	<i>52</i>
4. LAS FUNCIONES DEL PRESUPUESTO. UNA PROPUESTA DE ESTUDIO SISTEMÁTICO.....	55
4.1 <i>La vertiente macroeconómica del presupuesto.....</i>	<i>62</i>
4.2 <i>La vertiente microeconómica del presupuesto.....</i>	<i>63</i>

4.3 <i>La vertiente política del presupuesto.</i>	64
4.4 <i>Las relaciones entre vertientes.</i>	65
5. RESUMEN Y CONCLUSIONES.	66
CAPÍTULO II. LAS DISTINTAS PERSPECTIVAS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.....	71
1 LA VERTIENTE MACROECONÓMICA DEL PRESUPUESTO	74
1.1 <i>El presupuesto de estabilización.</i>	74
1.2 <i>Los modelos de equilibrio presupuestario.</i>	77
1.2.1 Las leyes norteamericanas que establecen límites a la capacidad tanto del Presidente como del Congreso en sus facultades presupuestarias.	79
1.2.2 La enmienda constitucional de equilibrio presupuestario	88
1.2.3 El protocolo de la Unión Europea sobre déficit excesivo.....	91
2 LA VERTIENTE MICROECONÓMICA DEL PRESUPUESTO	94
2.1 <i>Los modelos presupuestarios de maximización de la eficiencia.</i>	95
2.1.1 El Presupuesto de ejecución y el presupuesto planificado por Programas	96
2.1.2 Análisis crítico de los modelos de maximización de la eficiencia.....	101
2.2 <i>Los modelos presupuestarios microeconómicos y el equilibrio de las cuentas públicas: el presupuesto base cero y la nueva gestión pública</i>	110
2.2.1 El Presupuesto Base Cero.	111
2.2.2 La nueva gestión pública y el proceso presupuestario.	112
3 LA VERTIENTE POLÍTICA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.	121
3.1 <i>La teoría del incrementalismo presupuestario.</i>	121
3.1.1 Los elementos de la teoría incrementalista del proceso presupuestario.....	122
3.1.3 Críticas a la teoría incrementalista.	127
3.2 <i>Los modelos de economía política sobre el proceso presupuestario.</i>	132
3.2.1 Los modelos basados en el concepto de fragmentación.	134
3.2.2 Los modelos basados en el concepto de ciclo político.	142
3.2.3 Los procesos de consolidación fiscal y la fragmentación procedimental.	144
4. RESUMEN Y CONCLUSIONES.	147
CAPÍTULO III. EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN ESPAÑA	155
1. EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN ESPAÑA Y LOS OBJETIVOS DE POLÍTICA FISCAL.	155
1.1 <i>Las etapas de la política fiscal moderna en España</i>	155
1.1.1 El periodo 1959-1975: desde el Plan de Estabilización hasta la llegada de la democracia.	156
1.1.2 El período 1975-1985: desde la llegada de la democracia hasta la entrada en la Comunidad Económica Europea.....	159
1.1.3 El periodo 1986-1993: de la entrada en la CEE al primer Programa de Convergencia.....	161

1.1.4 El período 1994-1998: del primer Programa de Convergencia a la entrada en la Unión Económica y Monetaria	163
1.1.5 El periodo 1998-2003: el logro de la consolidación presupuestaria.....	164
<i>1.2 La política fiscal en el marco de la Unión Económica y Monetaria.....</i>	<i>166</i>
1.2.1 Las exigencias derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.....	167
1.2.2 La estabilidad macroeconómica y la política fiscal, el papel de los estabilizadores automáticos.	169
<i>1.3 Los objetivos de la política fiscal en España.....</i>	<i>170</i>
1.3.1 La política fiscal de estabilidad macroeconómica.	171
1.3.2 La política fiscal y el crecimiento económico. El proceso de reconversión y modernización del sistema productivo español.	172
1.3.3 La redistribución de la renta entre individuos.....	173
1.3.4 La política fiscal regional.	179
1.3.5 La consolidación de las cuentas públicas.....	181
2. EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN ESPAÑA Y LOS MODELOS PRESUPUESTARIOS NORMATIVOS.	184
<i>2.1 El proceso de implantación en España del presupuesto por programas.....</i>	<i>184</i>
<i>2.2 Las dificultades para la implantación del presupuesto por programas en España.</i>	<i>187</i>
2.1.1. La manipulación de las reformas presupuestarias en curso desde mediados de los años setenta con fines políticos a corto plazo.	190
2.1.2. La falta de adecuación de la organización administrativa a las reformas presupuestarias.	191
2.1.3. Los defectos en el diseño de los programas presupuestarios.	191
2.1.4. La falta de una modificación del procedimiento presupuestario tradicional.....	192
2.1.5. La falta de medios para realizar las labores de presupuestación.....	194
<i>2.3 La transformación del modelo presupuestario español a partir de 1996.</i>	<i>194</i>
2.3.1 Los defectos del modelo derivado de la Ley General Presupuestaria de 1977.	195
2.3.2 Las reformas en el modelo presupuestario.....	200
3. LOS RETOS DE FUTURO A LOS QUE SE ENFRENTAN LOS PRESUPUESTOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.	205
<i>3.1 El proceso presupuestario en la AGE y la estabilidad presupuestaria.....</i>	<i>206</i>
3.1.1 El concepto de estabilidad presupuestaria.	206
3.1.2 El desarrollo legal del objetivo de estabilidad presupuestaria.	212
3.1.3 La estabilidad presupuestaria y el procedimiento presupuestario en la AGE.	215
<i>3.2 El proceso presupuestario en las Comunidades Autónomas y el objetivo de estabilidad.....</i>	<i>221</i>
3.2.1 La regulación del proceso presupuestario en las Comunidades Autónomas.....	223
3.2.2 La evolución del proceso presupuestario de las CC. AA.....	224
1ª Fase. Desde la creación de las Comunidades Autónomas hasta el Acuerdo sobre el Sistema de financiación de 1987.....	227
2ª Fase. Desde el Acuerdo de 1987 hasta el Modelo de 1996.....	236
3ª Fase. El Quinquenio 1997-2001	241
3.2.3 El Marco financiero de las Comunidades Autónomas a partir de 2002.....	245

El futuro de los ingresos	247
El futuro de los gastos.....	250
El futuro de la estabilidad presupuestaria	256
4. RESUMEN Y CONCLUSIONES.	262
CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	267
1. RESULTADOS EMPÍRICOS DE LOS MODELOS DE ECONOMÍA POLÍTICA.	268
1.1 <i>La evidencia empírica de los modelos de fragmentación política.</i>	268
1.2 <i>La evidencia empírica de los modelos de fragmentación procedimental.</i>	271
1.3 <i>La evidencia empírica de la teoría del ciclo político.</i>	275
2. UN MODELO DE COMPORTAMIENTO PRESUPUESTARIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	278
3. LA INFORMACIÓN FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.	284
3.1 <i>Las distintas fuentes de datos financieros sobre las Comunidades Autónomas.</i>	284
La información presupuestaria de las Comunidades Autónomas.....	285
Presupuestos y presupuestos liquidados de las Comunidades Autónomas.....	285
Los informes sobre financiación de las Comunidades Autónomas.	286
Las cuentas regionales.	287
Las cuentas financieras.	288
3.2 <i>La información disponible sobre los ingresos y gastos de las Comunidades Autónomas y su utilización.</i>	288
3.2.1 <i>¿Información en términos presupuestarios o de contabilidad nacional?</i>	288
3.2.2 <i>¿Información en términos de presupuesto inicial o de presupuesto liquidado?</i>	292
3.2.2 <i>La relación entre el déficit público y la deuda pública.</i>	295
4. ANÁLISIS EMPÍRICO DEL COMPORTAMIENTO PRESUPUESTARIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.	298
4.1 <i>Periodo temporal del análisis y fuentes de datos utilizadas.</i>	298
4.2 <i>Las variables que miden el comportamiento presupuestario de las Comunidades Autónomas.</i>	304
4.3 <i>Las variables explicativas.</i>	312
4.3.1 <i>El Sistema de financiación de las competencias comunes vigente.</i>	313
4.3.2 <i>Consideraciones comunes a los análisis empíricos.</i>	316
4.3.3 <i>El nivel competencial asumido en cada momento por las CC. AA.</i>	317
4.3.4 <i>La fragmentación política y el comportamiento presupuestario de las CC. AA.</i>	320
4.3.5 <i>El ciclo partidista y el comportamiento presupuestario de las CC. AA.</i>	322
4.3.6 <i>El ciclo electoral y el comportamiento presupuestario de las CC. AA.</i>	323
4.3.7 <i>El ciclo económico y el comportamiento presupuestario de las CC. AA.</i>	325
4.4 <i>La posible extensión del análisis empírico del comportamiento presupuestario de las Comunidades Autónomas.</i>	328

4.4.1 La extensión temporal del estudio a los años 1984 y 1985, por un lado, y a los años 2001 y siguientes, por otro.....	328
4.4.2 Análisis de los gastos de cada Comunidad por grupos de competencias en cada año.	328
4.4.3 La profundización en el análisis de las relaciones entre la coyuntura económica y el comportamiento presupuestario de las CC. AA.	329
4.4.4 La búsqueda de variables que reflejen las diferencias entre las CC. AA significativas para explicar su comportamiento presupuestario.....	330
5. RESUMEN Y CONCLUSIONES.....	331
CONCLUSIONES GENERALES.....	337
BIBLIOGRAFÍA EMPLEADA	341

INDICE DE CUADROS.

Cuadro 1. Las tres vertientes del presupuesto público.....	3
Cuadro 2. Los modelos de proceso presupuestario.....	73
Cuadro 3. La aplicación de las normas sobre estabilidad presupuestaria.....	211
Cuadro 4. La evolución de la financiación de las competencias transferidas a las CC. AA. entre 1980 y 2002.....	226
Cuadro 5. Clasificación de los recursos financieros de las CC. AA.....	230
Cuadro 6. Recursos vinculados al principio de suficiencia.....	300
Cuadro 7. Recursos vinculados a los principios de solidaridad y de autonomía.....	301

INDICE DE TABLAS.

Tabla 1. Coste efectivo de las competencias de Educación sobre la financiación total en 1986.....	233
Tabla 2. Peso relativo de la financiación de las competencias generales sobre el PIB regional en 1986.....	234
Tabla 3. Peso relativo sobre el PIB regional de las competencias transferidas a las CC. AA. en 1992.....	240
Tabla 4. Peso relativo de la competencia de Educación en las CC. AA. del artículo 143 de la Constitución en el primer año de ejercicio	244
Tabla 5. Peso relativo sobre el PIB de la financiación de las CC. AA. en el año 1997.....	245
Tabla 6. Relación entre la autonomía financiera y el déficit presupuestario en las Comunidades Autónomas.	308
Tabla 7. Autonomía financiera y déficit de las CC. AA. Valores medios por periodo.....	314
Tabla 8. Maduración de los Sistemas de financiación.....	315
Tabla 9. Maduración de los Sistemas de financiación, excluyendo el Sistema 97-01.....	316
Tabla 10. El nivel competencial de las CC. AA.....	318
Tabla 11. La fragmentación política en las CC. AA.....	322
Tabla 12. El ciclo partidista en las CC. AA.....	323
Tabla 13. El ciclo electoral en las CC. AA.....	324
Tabla 14. El ciclo económico en las CC. AA.....	327

INDICE DE GRÁFICOS.

Gráfico 1. Autonomía financiera y déficit presupuestario en las CC. AA. de Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias.....	309
Gráfico 2. Autonomía financiera y déficit presupuestario en las CC. AA. de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia y Aragón.....	310
Gráfico 3. Autonomía financiera y déficit presupuestario en las CC. AA. de Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León.....	311

INDICE DE ABREVIATURAS.

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria	ITE	Ingresos Tributarios del Estado.
AGE	Administración General del Estado.	IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
BEA	Budget Enforcement Act de 1990.	LGEP	Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.
BOE	Boletín Oficial del Estado.	LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
CC. AA.	Comunidades Autónomas.	L. O.	Ley Orgánica.
CE	Comisión Europea.	LOFCA	Ley 8/1980, de 22 de septiembre, Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.
CEE	Comunidad Económica Europea.	MUFACE	Mutualidad de Funcionarios de la Administración Civil del Estado.
CPFF	Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.	MUGEJU	Mutualidad de Funcionarios de la Administración de Justicia.
D. A.	Disposición Adicional.	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
D. G.	Dirección General.	PAYGO	<i>Pay-as-you-go</i> .
EE. UU.	Estados Unidos de América.	PGCC	Plan General de Contabilidad Pública.
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria.	PGE	Presupuestos Generales del Estado.
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional.	PIB	Producto Interior Bruto.
GRH	Gramm-Rudman-Hollings (<i>Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act de 1987</i>).	PIE	Participación en Ingresos del Estado.
GNP	<i>Gross National Product</i> (Producto Interior Bruto).	PPBS	Presupuesto Planificado por Programas (<i>Program Planning Budgeting System</i>).
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado.	SEC 95	Sistema europeo de cuentas nacionales y regionales.
INE	Instituto Nacional de Estadística.	STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
INEM	Instituto Nacional de Empleo.	U. E.	Unión Europea.
INSALUD	Instituto Nacional de la Salud.	UEM	Unión Económica y Monetaria.
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.	ZBB	<i>Zero Based Budgeting</i> (Presupuesto Base Cero).
ISFAS	Instituto de Servicios Sociales de las Fuerzas Armadas.		

02. CAT	Cataluña
03. GAL	Galicia
04. AND	Andalucía
05. AST	Asturias
06. CTB	Cantabria
07. LRJ	La Rioja
08. MUR	Murcia
09. VAL	Comunidad Valenciana
10. ARG	Aragón
11. CLM	Castilla-La Mancha
12. ICN	Islas Canarias
14. EXT	Extremadura
15. IBL	Islas Baleares
16. MAD	Madrid
17. CYL	Castilla y León

Abreviaturas utilizadas para denominar a las Comunidades Autónomas:

INTRODUCCIÓN

Desde la instauración del Estado de Derecho en los países occidentales como forma de organización política de la comunidad aparece el principio del sometimiento del poder ejecutivo al poder legislativo, como consecuencia de que este último poder es el representante directo de los ciudadanos. En el ámbito de la actividad económico-financiera pública este sometimiento alcanza su manifestación más patente en el proceso de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto público.

El presupuesto público se convierte en el medio básico a través del cual se adoptan las decisiones relativas tanto a la distribución de los recursos financieros públicos entre las funciones asignadas al Sector Público como al reparto entre los miembros de la sociedad de las cargas derivadas de la financiación de estas funciones.

El papel otorgado tradicionalmente a los procesos de aprobación y ejecución del presupuesto como instrumentos del control que realiza el poder legislativo sobre la actividad económico-financiera del poder ejecutivo produjo un modelo presupuestario denominado presupuesto administrativo.

Este presupuesto administrativo se ha mostrado incapaz de responder a las demandas que la sociedad actual plantea al Sector Público. Esta incapacidad se hizo patente con el triunfo en los países occidentales del modelo keynesiano de política económica. La ampliación de los objetivos asumidos por las organizaciones públicas y del volumen y gama de actividades realizadas bajo el manto del presupuesto generó un movimiento de reforma del modelo presupuestario administrativo encaminado a hacer del presupuesto un instrumento para lograr la eficiencia económica en las actuaciones públicas.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que la realidad presupuestaria es demasiado compleja y que la formulación de modelos ideales cuyo enfoque consiste en la maximización de la eficiencia económica en la actividad financiera no es suficiente para solucionar los defectos del presupuesto actual.

El escaso resultado de la puesta en práctica de los modelos presupuestarios de maximización de la eficiencia no es el único problema al que se enfrenta la institución presupuestaria. Sobre el presupuesto público se centran los intereses de una multiplicidad de agentes, desde aquellos que prestan sus servicios en las organizaciones públicas integradas en el ámbito orgánico del presupuesto hasta cada uno de los muchos grupos de ciudadanos que puedan tener intereses comunes en algún elemento del presupuesto, pasando por los representantes políticos de la sociedad. Todos estos agentes buscan que el presupuesto se

formule y ejecute de acuerdo con sus intereses propios, lo cual da lugar a que sobre el presupuesto converjan multiplicidad de intereses particulares distintos y contrapuestos.

Por otro lado, los agentes económicos exigen al presupuesto que sirva de instrumento para la consecución de una multiplicidad de objetivos, frecuentemente en conflicto entre sí.

El presupuesto es complejo en todas y cada una de las facetas que muestra. Esta realidad exige adoptar un enfoque para el estudio teórico del presupuesto basado en el análisis diferenciado de las distintas funciones que se le asignan al presupuesto. Este enfoque tiene su origen en la tradicional distinción de Robert Musgrave entre las tres funciones que cumple el presupuesto: asignación, distribución y estabilización, que ha sido desarrollada por autores posteriores.

De forma general puede decirse que al presupuesto público no solamente se le exige que sirva para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos. También debe conseguir plasmar en un esquema de ingresos y gastos válido para un periodo temporalmente limitado las elecciones socialmente imperantes en cuanto a las actividades que debe desarrollar el Sector Público y cómo deben financiarse. Por último el presupuesto debe ser un instrumento al servicio de la consecución de los objetivos del Gobierno en materia de estabilidad macroeconómica, distribución de la renta y crecimiento.

Las ideas anteriores sirven de punto de partida a la primera parte del trabajo de investigación que se presenta. Esta primera parte integra los dos primeros capítulos de los cuatro en que se divide el trabajo. En el primero de ellos se expone una visión general la situación actual de la doctrina hacendística más directamente relacionada con los temas que posteriormente se tratan, con especial énfasis en los trabajos que proponen una sistematización de las funciones del presupuesto. Este capítulo contiene una propuesta consistente en distinguir tres funciones o vertientes del presupuesto público moderno: una vertiente macroeconómica, una vertiente microeconómica y una vertiente política.

En el siguiente cuadro se recoge, para cada vertiente, la perspectiva bajo la cual se contempla el presupuesto público.

Cuadro 1. Las tres vertientes del presupuesto público.

Vertiente	Perspectiva del presupuesto
Macroeconómica	El presupuesto público como instrumento del Sector Público para alcanzar los objetivos fijados en materia de estabilidad económica, de distribución de la renta y de crecimiento.
Microeconómica	El presupuesto como instrumento de ordenación de la actividad financiera de los agentes públicos.
Política	El presupuesto como instrumento para plasmar las elecciones sociales en materia de gastos públicos (qué necesidades debe cubrir el Sector Público y hasta qué nivel) e ingresos públicos (cómo deben aportar recursos financieros al Sector Público los distintos ciudadanos).

En el segundo capítulo parte de la distinción propuesta en el capítulo anterior y está dedicado a desarrollar cada una de las vertientes en que se ha dividido el análisis del presupuesto público. Para ello se identifican las dos orientaciones o intereses que han guiado tanto el análisis teórico como la práctica de la presupuestación pública de los últimos 50 años, la maximización de la eficiencia de las organizaciones públicas y el equilibrio de las cuentas públicas.

La distinción entre vertientes e intereses principales del proceso presupuestario permite definir seis grupos de modelos y teorías sobre el presupuesto y el proceso presupuestario, que son expuestas en el capítulo segundo. Sin embargo, el inmenso volumen de trabajos teóricos y análisis empíricos que pueden encajarse dentro de estos grupos exige limitar la exposición a aquellos elementos que pueden tener relevancia para el estudio del proceso presupuestario español.

En el caso de la vertiente macroeconómica, se expone de forma somera el modelo de presupuesto de estabilización para posteriormente plantear los modelos de equilibrio presupuestario, entendiéndose por tales las reformas normativas desarrolladas en los Estados Unidos de América (EE. UU.) y en la Unión Europea (U. E.) orientadas a conseguir que tanto la formulación como la ejecución de los presupuestos se haga en estabilidad.

En el caso de la vertiente microeconómica, se presentan los modelos de elaboración de los presupuestos cuya finalidad es conseguir la máxima eficiencia en la utilización de los recursos públicos. La puesta en práctica de estos modelos ideales no ha dado los frutos deseados por sus promotores, debido a un conjunto de circunstancias que son objeto de análisis. En la actualidad, la formulación de modelos ideales de presupuestación se orienta hacia la reducción del tamaño del Sector Público, por lo que se dedica la segunda parte de

espacio dedicado a la vertiente microeconómica a la exposición de las líneas principales de estos modelos.

La vertiente política del presupuesto recoge la teoría incrementalista del presupuesto. Se trata de una teoría positiva del comportamiento presupuestario que, debido a su énfasis en las instituciones, puede considerarse el germen de los modelos de economía política del proceso presupuestario. Estos modelos son expuestos al final del capítulo segundo y constituyen el pilar teórico del análisis empírico que se desarrolla en el cuarto capítulo de este trabajo de investigación.

La segunda parte del trabajo de investigación está dedicada a aplicar al caso español el marco analítico desarrollado en los dos primeros capítulos. El capítulo tercero recoge el desarrollo de la evolución de los últimos años y situación actual de los procesos presupuestario desarrollados en la Administración General del Estado (AGE) y en las Comunidades Autónomas (CC. AA.).

En cuanto al presupuesto del Estado, la experiencia de la aplicación de la Ley General Presupuestaria de 1977, con todas las modificaciones que ha venido sufriendo desde su aplicación hasta la actualidad, ha puesto de manifiesto la necesidad que se promulgue una nueva Ley General Presupuestaria. Esta necesidad ha alcanzado el nivel de compromiso del Gobierno español ante la U. E., de forma que en el anexo 2 (Reformas estructurales) del Programa de Estabilidad del Reino de España 1998-2002 se prevé una modificación de la Ley General Presupuestaria. Este compromiso, reiterado en las sucesivas actualizaciones anuales del Programa de Estabilidad, ha sido cumplido con la promulgación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

El presupuesto del Estado se enfrenta a diversos retos de futuro, que pueden analizarse desde las diversas perspectivas en las que se ha dividido el análisis del presupuesto.

Desde la perspectiva macroeconómica, el Estado español está obligado a cumplir el compromiso de estabilidad macroeconómica plasmado en el Programa de Estabilidad y Crecimiento del Reino de España, presentado a la U. E. Este objetivo de estabilidad macroeconómica debe ser compatible con una política de desarrollo de infraestructuras públicas necesarias para acercar el nivel de renta *per cápita* español a la media de la U. E., con una política de reducción de impuestos que sirva de estímulo a la actividad económica privada y con una política regional destinada a disminuir las diferencias económicas entre las distintas CC. AA.

La primera sección del capítulo tercero incluye un repaso de las etapas a lo largo de las cuales ha evolucionado la política fiscal española en los últimos 50 años, los efectos que el

Pacto de Estabilidad y Desarrollo tiene sobre esta política fiscal y un análisis de cómo la política fiscal española ha servido para lograr los objetivos básicos de la política económica.

Desde la perspectiva microeconómica, debe revisarse el modelo de presupuestación por programas español desarrollado desde el año 1977 hasta la fecha. Esta revisión exige superar las dificultades a las que se ha enfrentado la puesta en práctica de los modelos presupuestarios ideales de maximización de la eficiencia y buscar los mecanismos administrativos más adecuados para la adopción de las decisiones de asignación de los recursos financieros entre las políticas de gasto.

La segunda sección del capítulo tercero recoge el proceso de implantación en España de los modelos presupuestarios orientados a la maximización de la eficiencia en la utilización de los recursos públicos, las dificultades de esta implantación, los defectos del modelo presupuestario de la Ley General Presupuestaria de 1977 y las reformas normativas adoptadas a partir de 1996 destinadas a resolver estos defectos.

Desde la perspectiva política, los procesos presupuestarios desarrollados por las diferentes Administraciones públicas españolas se enfrentan al reto de adaptarse a un Estado de las Autonomías plenamente federal desde el punto de vista financiero.

Tras la culminación de los traspasos de Educación y Sanidad a todas las CC. AA. la situación actual se caracteriza porque éstas tienen la competencia plena en los gastos públicos más elevados por su cuantía y más dinámicos en su evolución, mientras que la AGE mantiene las competencias generales de coordinación de políticas públicas.

Por otro lado, con el nuevo Sistema de financiación se ha alcanzado la plena corresponsabilidad fiscal de las Haciendas autonómicas, de forma que el importe de los recursos financieros de que disponen las CC. AA. deja de ser una decisión discrecional de la AGE, para depender exclusivamente de la evolución de los ingresos del Sistema fiscal en su territorio.

Atendiendo a este nuevo marco de relaciones entre la AGE y las CC. AA., en la tercera sección del capítulo tercero se analiza el marco institucional de estabilidad presupuestaria al que todas ellas se encuentran sometidas. En la primera parte de esta sección se repasan las normas relacionadas con la estabilidad presupuestaria aplicables a ambas Administraciones.

La segunda parte de esta sección se centra en la actividad presupuestaria de las CC. AA. y ofrece una panorámica de la evolución de sus recursos financieros, de sus obligaciones de gasto y del saldo presupuestario a lo largo de las distintas fases en las que pueden dividirse

los 25 años de historia de estas Administraciones. Se cierra el capítulo con un análisis de la previsible evolución de los ingresos, gasto y déficit de las CC. AA. en el próximo futuro.

El capítulo cuarto y último del trabajo de investigación se plantea la necesidad de conocer los elementos y condicionantes que permiten explicar el comportamiento presupuestario de las CC. AA. hasta el presente. Para ello, se emplea el marco analítico desarrollado por la teoría de la economía política presentada en el capítulo segundo.

La primera sección del capítulo cuarto presenta de forma esquemática los resultados de la investigación empírica en economía política aplicada a un variado número de países. En la segunda sección se presenta un modelo simple de comportamiento presupuestario de las CC. AA. que sirve para resaltar los efectos sobre sus elecciones de ingresos y gastos que son consecuencia del sesgo de los sistemas de financiación vigentes hasta 2002 hacia la financiación a través de transferencias de la AGE.

En la tercera sección del capítulo cuarto se analiza la información disponible sobre la actividad financiera de las CC. AA. enfatizándose las diferencias entre la información en términos presupuestarios y en términos de contabilidad nacional y las consecuencias prácticas de estas diferencias a la hora de desarrollar análisis empíricos.

La cuarta sección del capítulo cuarto recoge los resultados de diversos contrastes empíricos sobre las variables que pueden explicar el diferente comportamiento presupuestario entre las CC. AA.

Se cierra este trabajo de investigación con un apartado dedicado a las conclusiones generales.

CAPÍTULO 1. EL PRESUPUESTO PÚBLICO COMO OBJETO DE ESTUDIO DE LA HACIENDA PÚBLICA.

El presente capítulo se divide en cuatro secciones a través de las cuales se introducen los elementos esenciales que serán desarrollados en los siguientes capítulos.

La actividad presupuestaria puede entroncarse en la actividad que desarrollan todos los agentes económicos cuando adoptan decisiones sobre la utilización de los recursos de que disponen entre usos alternativos. Partiendo de esta idea, se desarrolla en la primera sección el concepto de proceso presupuestario que, aunque aplicable a cualquier agente económico, adquiere su máxima relevancia práctica en el ámbito de las organizaciones públicas.

Una vez definido el presupuesto público, se ofrecen una visión de los elementos fundamentales de los procesos presupuestarios públicos en el apartado 1.4.

La actividad presupuestaria desarrollada por los agentes públicos en los países occidentales está fuertemente influenciada por las condiciones económicas, sociales y políticas en las que se enmarca. A su vez, estas condiciones también condicionan los desarrollos teóricos sobre el proceso presupuestario público.

Si a la realidad descrita en el párrafo anterior se une el hecho de que tanto la teoría como la práctica presupuestaria desarrollada en los Estados Unidos de América ha influenciado en gran medida los procesos presupuestarios en otros países occidentales a lo largo de los últimos cincuenta años, está justificado dedicar la sección segunda a la evolución del presupuesto público en este país.

La tercera sección de este capítulo analiza cómo el análisis de las instituciones presupuestarias se inserta en la moderna Teoría de la Hacienda Pública y la cuarta sección desarrolla una propuesta de estudio sistemático del presupuesto público que sirve para guiar la ordenación del contenido del resto de este trabajo de investigación.

1. EL PRESUPUESTO PÚBLICO.

Este primer apartado se dedica a caracterizar el objeto de la investigación que se desarrolla a lo largo de este trabajo, el presupuesto público. Para ello, se comienza presentando la actividad presupuestaria como propia de todo agente que desarrolla un comportamiento económico, con independencia de su carácter público o privado o de su tamaño.

A pesar de la existencia de similitudes entre el comportamiento presupuestario de los agentes públicos y privados, son muchas más las diferencias. Estas diferencias entre el comportamiento presupuestario de los agentes públicos y privados sirven para introducir el concepto de presupuesto público.

La última sección de este primer apartado recoge de forma esquemática los elementos básicos del proceso presupuestario público, para cuya explicación se emplean referencias a los procesos reales desarrollados en España y en los Estados Unidos de América.

1.1 La actividad de presupuestación como actividad generalizada de los agentes públicos y privados.

Conforme a la definición clásica de Lionel Robbins¹, la economía es la ciencia que estudia el comportamiento humano respecto de los recursos escasos que tienen usos alternativos.

1.1.1 La actividad presupuestaria

Los diferentes agentes que participan en la actividad económica se caracterizan porque presentan una serie de elementos que son comunes en todos ellos y que definen lo que se considera un comportamiento económico.

Así, por muy distintos que sean estos agentes, todos ellos buscan satisfacer sus necesidades propias de la forma más eficaz posible, lo que en términos económicos se denomina maximizar su función objetivo. Cada uno de estos agentes tiene diferentes objetivos económicos. En términos generales, los agentes económicos consumidores actúan con el propósito de maximizar su utilidad personal; los agentes económicos empresas privadas buscan maximizar su beneficio contable y los agentes económicos integrados en el Sector Público desean maximizar el bienestar social.

A su vez, la adopción de decisiones por cualquiera de los agentes económicos se encuentra limitada por dos restricciones o condicionantes, que pueden denominarse la restricción financiera y el elemento temporal de las decisiones económicas.

La restricción financiera alude a la idea de escasez, que es un elemento esencial de la actividad económica: ningún agente económico dispone de la totalidad de recursos que serían necesarios para satisfacer plenamente sus necesidades.

¹ Robbins (1984).

El elemento temporal de las decisiones hace referencia a que, en muchas ocasiones, cuando los agentes económicos eligen actuar de una forma determinada, renunciando a seguir otras posibilidades de actuación alternativas, esta elección condiciona y limita su capacidad de decisión futura.

Un ejemplo de la idea anterior es el caso de la decisión de una economía doméstica de adquirir un bien de inversión y de endeudarse para financiar esta compra. Esta decisión no solamente produce efectos en el presente (la disminución de la capacidad de compra de otros bienes por el importe de los recursos del ejercicio empleados en la compra del bien de inversión, la posibilidad de uso de este bien desde el momento de su adquisición, etc.) sino que también se generan efectos en el futuro, como la disminución de renta disponible para consumo, en la cuantía que se ha de destinar a hacer frente a las cargas financieras derivadas del endeudamiento incurrido.

Una consecuencia derivada de las consideraciones descritas es que los agentes económicos tienen la necesidad de planificar sus corrientes financieras de ingresos y gastos con carácter previo a que éstas se produzcan y deben de establecer líneas de actuación que guíen la adopción de sus decisiones.

El instrumento más adecuado para desarrollar el proceso de adopción de decisiones descrito es el presupuesto². Puede afirmarse que la actividad consistente en la formulación de previsiones que bajo la forma, más o menos definida, de un presupuesto es común a todo tipo de unidades que se encuentran ante la necesidad de elegir entre usos alternativos de los recursos que tienen a su disposición.

Por ello, la presupuestación no es una actividad exclusiva de los agentes económicos de naturaleza pública. El presupuesto como estimación de los ingresos y gastos para un periodo futuro son un elemento esencial en la planificación y en el control de los asuntos financieros tanto de la nación en su conjunto como de cualquier empresa privada³.

Además, puede existir un proceso presupuestario con independencia de que los recursos sobre los que se adoptan decisiones sean de naturaleza financiera o no financiera⁴ (como es el caso de las existencias comerciales). Asimismo, existen procesos presupuestarios con independencia del tamaño de la unidad económica que los desarrolla⁵.

² Rubin (1992) p. 10.

³ Bannock et al. (1985) p. 55.

⁴ Koontz y Wehrich (1991) p. 441.

⁵ Lee y Johnson (1973) p. 1.

Como consecuencia de las afirmaciones anteriores, no puede identificarse la actividad de presupuestación con la simple elaboración de estados financieros. Se presupuesta siempre que se realizan previsiones sobre comportamientos futuros con implicaciones económicas, siempre que se establecen pautas o reglas de actuación destinadas a guiar la adopción de decisiones económicas futuras o siempre que se evalúa el coste de oportunidad que supone adoptar una determinada decisión económica.

Todas estas actividades son muy comunes en todos los agentes económicos, generalmente no adoptan la forma de documentos escritos y, en muy pocas ocasiones, son percibidas por los sujetos que las realizan como entroncadas en un proceso presupuestario.

De esta forma, puede incluso llegarse a identificar una forma de presupuestación *pasiva*⁶: Esto es, hasta el agricultor que desarrolla de forma repetitiva sus labores productivas año tras año desarrolla una actividad de presupuestación, puesto que también él decide la utilización de los medios de que dispone para obtener el máximo producto.

Por otro lado, es necesario plantear la distinción entre la actividad de presupuestación, esto es, las acciones desarrolladas por los agentes económicos con sentido presupuestario, y el presupuesto definido como el conjunto de documentos en los que se plasman estas acciones.

Esta distinción entre actividad presupuestaria y documento en el que se plasma tiene especial relevancia en el ámbito del presupuesto público. En términos generales, la actividad presupuestaria es una actividad esencialmente económica, de forma que el documento sobre el que se plasma, en el caso en que exista, no es más que el reflejo de decisiones económicas. Sin embargo, en el caso de la actividad presupuestaria pública aparece un elemento político intrínsecamente ligado al sustrato económico de la presupuestación. Como consecuencia de ello, el presupuesto documento es mucho más que un simple reflejo de decisiones económicas para ser, además, una pieza esencial del ordenamiento político.

1.1.2 Las actuaciones relacionadas con la actividad presupuestaria.

Todos los agentes que intervienen en la economía realizan, consciente o inconscientemente, actividades que pueden considerarse como presupuestarias. Sin embargo, solamente determinados procesos de presupuestación son relevantes para su estudio. Estos procesos presupuestarios relevantes son aquellos que cumplen con las condiciones de ser realizados de forma consciente y de estar sujetos a un procedimiento con un cierto grado de complejidad.

⁶ Smities (1976) p. 450.

Estas dos características son propias de los procesos presupuestarios desarrollados por empresas privadas de cierto tamaño y por las entidades integradas dentro del Sector Público. Más en concreto, se consideran aquellas empresas en las que su tamaño permite una especialización de las tareas, de forma que los responsables de la gestión de las actividades propias de la empresa sean distintos de los responsables del control económico-financiero de estas actividades.

Se pueden definir similitudes entre las actividades presupuestarias de ambos tipos de agentes, ya que tanto en el caso de los presupuestos públicos como en el caso de los presupuestos de las empresas de suficiente tamaño, pueden encontrarse los tres procesos identificados por Schick⁷ para los presupuestos públicos:

1. La planificación, que comprende la fijación de objetivos, la evaluación de las formas de actuación alternativas y la aprobación de los programas de actividades. La planificación está esencialmente vinculada a la preparación del presupuesto.
2. La gestión, que integra las funciones de convertir los objetivos establecidos en la planificación en proyectos y actividades específicos, el diseño de las unidades que han de desarrollar los programas y la obtención de los recursos necesarios. El proceso de gestión se extiende a lo largo de todo el ciclo presupuestario.
3. El control, que se refiere al proceso de vincular los resultados obtenidos con los planes previamente establecidos. El control es predominante durante la fase de ejecución.

El peso otorgado a cada una de estas funciones de planificación, gestión y control es diferente en cada caso, ya que, en la práctica, estas funciones tienden a ser procesos competitivos y cada sistema presupuestario se caracteriza por otorgar preeminencia a una de estas funciones sobre las otras.

En cuanto a la función de planificación, el presupuesto presenta una característica esencial: su objeto está constituido por las decisiones económicas futuras de la organización, actuaciones que se desarrollarán en un plazo de tiempo más o menos corto, pero siempre con posterioridad al momento en que se diseña y aprueba el presupuesto.

El proceso presupuestario es el lugar donde se discute acerca de la orientación futura de las actividades, donde se establecen los objetivos que se prevé alcanzar por la organización a medio plazo (estándares), donde se analizan cuántos y cuáles son los recursos necesarios para alcanzar estos objetivos y donde se cifran los indicadores que permitirán verificar el

⁷ Schick (1966) pp. 244-245.

cumplimiento, tanto en lo que se refiere a la consecución de los objetivos como al empleo previsto de los recursos.

Las actividades relacionadas anteriormente se enmarcan en la planificación de las actividades que desarrolla toda organización y constituyen las fases de elaboración de un escenario financiero previsto o ideal para el periodo de tiempo que abarca el presupuesto, escenario que incluye aquellos elementos que son necesarios para comprobar su realización.

Dentro de la función planificadora del presupuesto, que es común a las organizaciones públicas y privadas, pueden encontrarse otras actividades diferentes a las anteriormente citadas.

En primer lugar, se encuentra una actividad de aprobación de reglas, de carácter obligatorio para los agentes que gestionan la actividad económico-financiera de la organización, que fijan las condiciones, formalidades y limitaciones a las que se debe sujetar esta gestión.

De esta forma, el presupuesto no solamente está integrado por estados numéricos, sino que contiene también normas de obligado cumplimiento para quien gestiona las actividades previstas en él. El ejemplo más claro de estas reglas se encuentra en los presupuestos de las entidades públicas. Sin embargo, la existencia de estas reglas no es exclusiva de los presupuestos públicos. Si aceptamos que en las organizaciones privadas el presupuesto es aprobado por quienes dirigen la organización y debe servir de instrumento para controlar la actividad de otros agentes integrados en la organización, la inclusión de reglas vinculantes para estos últimos es una consecuencia natural del propio concepto de presupuesto.

En segundo lugar, todo presupuesto contiene no solamente un escenario ideal de la actividad futura de la organización, sino también un escenario del entorno que rodea a esta organización y que condiciona esta actividad. El presupuesto se convierte así en el instrumento ideal para realizar el análisis de las circunstancias que van a condicionar el desarrollo de la actividad de la organización en el futuro próximo. El análisis de la probabilidad de que ocurra cada circunstancia y los efectos que pueda tener esta ocurrencia condicionan las decisiones tanto de asignación de recursos entre actividades y como de fijación de objetivos.

Respecto a la función de gestión, el proceso presupuestario se utiliza para mejorar los procesos de gestión de las organizaciones tanto privadas como públicas.

En las organizaciones privadas, el proceso presupuestario ofrece los medios necesarios para conseguir la retroalimentación de la información, mostrar las desviaciones respecto de los estándares e iniciar los procesos de cambio⁸.

En el ámbito de las organizaciones públicas, la utilización del presupuesto para mejorar la gestión de las unidades administrativas ha constituido un elemento central en la definición de los procesos presupuestarios durante el pasado siglo XX. El proceso presupuestario ha constituido un medio esencial para que las organizaciones públicas mejoraran la gestión de sus programas y proyectos, esto es, la eficacia, eficiencia, economía, productividad, impacto y resultados de las actividades públicas⁹.

Respecto a la función de control, en aquellas organizaciones en que existe un órgano encargado de supervisar las acciones de los demás integrantes de la organización desde una perspectiva económico-financiera, el presupuesto es, junto con la contabilidad, el instrumento que permite efectuar este control de forma sistemática. Mientras que la contabilidad permite medir la ejecución de las actividades pasadas o en tiempo real, la presupuestación ofrece información adelantada, lo que permite el control hacia el futuro¹⁰.

En un esquema típico de control de gestión el presupuesto contiene los objetivos de la organización para un periodo de tiempo determinado, su cuantificación y las medidas de cumplimiento de estos objetivos. La contabilidad es el medio de información que permite conocer la situación patrimonial y financiera de la organización (contabilidad financiera) así como los costes imputables a las actividades realizadas por la organización (contabilidad de costes).

La información suministrada por la contabilidad se relaciona con el presupuesto de dos formas:

1. Permite comprobar el grado con el que se están cumpliendo las previsiones contenidas en los documentos presupuestarios.
2. Alimenta el proceso presupuestario, ya que le suministra información pormenorizada y desde una perspectiva de corto plazo. El proceso presupuestario convierte esta información histórica en planes de futuro y medidas de reasignación de medios que permitan solucionar disfuncionalidades puestas de manifiesto por la información contable.

⁸ Koontz y Wehrich (1991) p. 425.

⁹ Axelrod (1989) p. 85.

¹⁰ Koontz y Wehrich *Elementos...* op. cit., pp. 426-427

1.2 La actividad presupuestaria pública.

A pesar de los elementos comunes que pueden encontrarse entre los presupuestos de las organizaciones privadas y los presupuestos de los agentes integrados en el Sector Público, son más numerosas las diferencias entre ellos. Estas diferencias tienen un carácter esencial, ya que derivan de la distinta naturaleza del presupuesto público respecto del privado.

El presupuesto público es, a diferencia de cualquier presupuesto de naturaleza privada, una de las manifestaciones del gobierno democrático de los asuntos públicos. El régimen democrático exige la gestión delegada de las finanzas públicas, conforme a la cual el pueblo participa a través de sus representantes en las decisiones sobre los gastos originados en el desarrollo de las funciones públicas y en la forma en que estos gastos han de ser financiados, así como en el control ejercido sobre el poder ejecutivo tendente a verificar si éste se atiene en sus actuaciones al mandato del poder legislativo¹¹.

La idea del presupuesto se encuentra tradicionalmente asociada al desarrollo en los países occidentales de las instituciones políticas representativas. En Austria alrededor de 1766 y en Francia tras la Revolución de 1789 aparecieron los primeros presupuestos, ligados básicamente al control de la imposición pública más que al control de los gastos¹².

Durante el siglo XIX, a medida que se generalizaba en los países occidentales el régimen democrático liberal o constitucional como forma de organización política del Estado, se desarrolló el presupuesto público moderno como medio a través del cual el Parlamento autorizaba periódicamente al Poder ejecutivo tanto para exigir tributos como para realizar gastos¹³. Desde entonces la utilización del presupuesto anual como el medio básico de gestión de las finanzas públicas se ha enraizado tanto que es difícil hasta concebir medios alternativos para organizar estas finanzas públicas¹⁴.

Como consecuencia de su vinculación con el ejercicio del poder público, el presupuesto está sujeto al principio de legalidad. Este principio de legalidad significa el sometimiento obligatorio de los agentes que ejecutan el presupuesto a las normas que regulan la gestión de las finanzas públicas emanadas del poder legislativo. El principio de legalidad afecta no solamente a los agentes del poder ejecutivo que gestionan el presupuesto, sino que también afecta a los ciudadanos de diversas formas. De entre ellas, la más relevante es el

¹¹ Neumark (1961) p. 275.

¹² Pilegge (1992) p. 67.

¹³ Pascual (1999) p. 113.

¹⁴ Caiden (1989) p. 60.

carácter coactivo de los impuestos, que constituyen la fuente principal de ingresos del presupuesto: los ciudadanos deben contribuir de forma obligatoria a financiar las actividades públicas.

Este elemento de coactividad general es característico del presupuesto público y no aparece en los presupuestos de los agentes privados.

Lee y Johnson¹⁵ ofrecen una relación de las diferencias entre los presupuestos público y privado:

- La cantidad de recursos de que se disponen las organizaciones públicas y privadas para ser asignados varía. Mientras que los presupuestos de las familias y de las empresas están sujetos a un límite relativamente fijo de recursos disponibles, en principio el Sector Público solamente se encontraría limitado por el total de recursos disponibles en la economía, de forma que, generalmente, no utiliza la totalidad de los recursos de que podría disponer.
- La presupuestación privada se caracteriza por perseguir el beneficio, criterio que sirve como estándar para evaluar las decisiones. En el ámbito del Sector Público, salvo algunas excepciones, las decisiones dejan de lado el estándar del beneficio a la hora de decidir las actividades que se deben de realizar.
- Las decisiones presupuestarias públicas frecuentemente tienen por objeto la asignación de recursos entre programas que compiten entre sí y dentro de los cuales no son fácilmente susceptibles de medir en términos monetarios ni sus costes ni sus resultados.
- Muchos servicios públicos producen bienes públicos o colectivos que son consumidos por la sociedad en su conjunto, a diferencia los bienes y servicios producidos por las unidades privadas. El mecanismo de mercado, que sirve para la fijación de los precios, no se aplica generalmente para evaluar los pagos que deberían ser la contraprestación por su consumo.
- Las organizaciones privadas deben de buscar la eficiencia económica para obtener los mayores beneficios posibles de sus inversiones. Por el contrario, el Sector Público puede ser ineficiente de forma intencionada, asumiendo la producción de servicios que el sector privado es renuente a producir.

¹⁵ Lee y Johnson (1973) pp. 2-4.

- Los clientes y los propietarios de los medios de producción en la esfera privada se comportan de forma muy diferente a como lo hacen en la esfera pública. Tanto las empresas privadas como los gobiernos son responsables ante sus accionistas y clientes, pero mientras que en el caso de las empresas estos colectivos pueden diferenciarse fácilmente, en el ámbito público se confunden. Por otro lado, los accionistas privados esperan dividendos monetarios por sus inversiones y la cuantía de estos dividendos muestra el éxito de su inversión, mientras que en el Sector Público y debido a que los costes y los resultados no pueden ser medidos fácilmente, los electores no cuentan con una medida simple que les permita evaluar los beneficios que producen los impuestos que pagan.
- Las decisiones presupuestarias privadas suelen realizarse de forma más centralizada que las decisiones públicas. La naturaleza de los procesos de decisión pública hace que adoptar resoluciones sobre los programas presupuestarios requiera frecuentemente años de debate, negociaciones y acuerdos políticos.

La enumeración anterior es susceptible de crítica, ya que refleja una concepción de la actividad pública propia de los años sesenta del siglo XX, esto es, ajena al proceso de modernización y acercamiento a los criterios de mercado que preside la idea actual de los que debe de ser el Sector Público.

Sin embargo, a salvo de estas posibles críticas, permite comprobar la necesidad de considerar el presupuesto público como algo diferente de las técnicas presupuestarias propias de las organizaciones privadas sin perjuicio, eso sí, que estas últimas puedan aportar elementos útiles a la hora de revisar los modelos presupuestarios públicos.

1.3 El concepto de presupuesto.

Tras presentar la idea de presupuestación de los agentes económicos y diferenciar entre presupuestación pública y privada, corresponde definir de forma más precisa el presupuesto público. Para definir el presupuesto público se recoge, en primer lugar, el concepto común de presupuesto y a continuación se ofrecen los conceptos más relevantes de presupuesto público elaborados por la doctrina.

1.3.1 El concepto común de presupuesto.

En lengua inglesa¹⁶ el término presupuesto (*budget*) presenta entre sus variadas acepciones, estando dos de ellas relacionadas con la idea de presupuestación en sentido económico que se ha ofrecido en la primera parte de este apartado:

- Un estado de la posición financiera de una administración para un periodo definido de tiempo basado en estimaciones de los gastos a realizar en el periodo y de los planes para financiarlos
- Un plan para la coordinación de los recursos y de los gastos.

A su vez, el verbo presupuestar tiene como significados tanto la asignación de fondos en un presupuesto como la planificación del uso de alguna cosa.

En el Diccionario de la Real Academia Española¹⁷, el término presupuesto presenta el significado de cómputo anticipado del coste de una obra o de los gastos y rentas de una corporación.

Por otro lado, el término presupuestar aparece con dos significados:

1. Formar el cómputo de los gastos o ingresos, o de ambas cosas, que resultan de un negocio público o privado.
2. Incluir una partida en el presupuesto del Estado o de una corporación.

De estos conceptos comunes del término presupuesto y del verbo presupuestar se puede derivar la idea de que la presupuestación es la actividad de planificación y previsión de las corrientes financieras futuras tanto de organizaciones públicas como privadas y que el presupuesto es el estado financiero resultante de esta actividad.

Por último, desde una perspectiva de la gestión de las entidades privadas, la presupuestación puede definirse como la formulación de planes para un determinado periodo futuro en términos numéricos¹⁸.

¹⁶ Merriam-Webster's Collegiate Dictionary, consultado en www.m-w.com el día 14 de abril de 2004.

¹⁷ Real Academia Española (1992) p. 1179.

¹⁸ Koontz y Wehrich (1991) p. 441.

1.3.2 El concepto de presupuesto público.

Centrándonos en el presupuesto público, la Enciclopedia Británica¹⁹ define el proceso presupuestario público como los medios a través de los que los poderes ejecutivo y legislativo formulan conjuntamente un conjunto coherente de planes de impuestos y gastos.

La definición tradicional de presupuesto público en la doctrina es la elaborada por Neumark²⁰, para quien el presupuesto del Estado es la recopilación sistemática a intervalos regulares de los cálculos de los gastos planeados para determinado período futuro –los cuales, en principio, tienen carácter obligatorio para el poder ejecutivo- y de estimaciones de los recursos previstos para cubrir dichos gastos.

Acudiendo a doctrina presupuestaria más actual²¹, se puede comprobar que se acerca al presupuesto público mediante la exposición de sus elementos, particularidades o características para, posteriormente y no en todos los casos, ofrecer una definición de presupuesto público. En todo caso, las definiciones de presupuesto público que ofrecen estos autores no aspiran a recoger toda la variedad de elementos que constituyen el presupuesto público.

No obstante, se recogen a continuación tres conceptos de presupuesto público que manifiestan tres facetas diferentes que pueden encontrarse en él:

1. El presupuesto vincula las tareas que deben desarrollarse con la cantidad de recursos necesarios para realizar estas tareas, asegurando que van a existir recursos suficientes para desarrollar las tareas propuestas mediante la adopción de decisiones sobre potenciales gastos. Los presupuestos limitan el gasto a la cantidad de recursos disponibles, aseguran el equilibrio y previenen el exceso de gasto²².
2. El presupuesto es documento que incorpora los objetivos y aspiraciones del partido en el poder en forma de planes de gasto y legislación fiscal²³.
3. El presupuesto es un intento de asignar recursos financieros a través de procesos políticos con el fin de servir diferentes estilos de vida²⁴.

¹⁹Consultada en www.britannica.com el día 14 de abril de 2004.

²⁰ Neumark (1961) p.277.

²¹ Axelrod (1989), Brown y Jackson (1986), Inman (1987), Lee y Johnson (1973), Musgrave (1992), Rosen (1992), Rubin (1992), Smities (1976), Stiglitz (1992).

²² Rubin (1992) p. 10.

²³ Brown y Jackson (1986) p. 169.

²⁴ Wildavsky (1986) p. 9.

Los conceptos anteriores ponen de manifiesto que el presupuesto público moderno presenta diferentes perspectivas, lo que constituye la base de la propuesta de estudio que se desarrolla en la cuarta sección de este capítulo.

Por otro lado, para delimitar el concepto de presupuesto público es de gran interés atender a la relación entre este concepto y el de Hacienda Pública.

Monasterio y Pandiello²⁵ vinculan el concepto tradicional de Hacienda Pública a las actividades presupuestarias de ingreso y gasto. Conforme a esta vinculación, la Hacienda Pública moderna es aquella que incorpora cuestiones de índole no estrictamente presupuestaria, como son el análisis de las externalidades y los procesos de elección colectiva.

Para estos autores, en los últimos años es habitual la sustitución del concepto de Hacienda Pública por el más amplio de Economía Pública, entendida como el análisis económico del Sector Público. La Economía Pública añade al campo tradicional de la Hacienda Pública el resto de intervenciones económicas públicas de carácter extrapresupuestario.

Los autores citados mantienen una visión tradicional del presupuesto público; aquella que lo reduce a una simple expresión contable de los ingresos y gastos del Estado, esto es, el presupuesto entendido como un simple documento, sin un proceso previo a través del cual se obtiene este documento.

Sin embargo intrínsecamente vinculados al documento presupuestario se encuentran unos mecanismos o procedimientos que a través de los cuales se genera este presupuesto. En este sentido, los procesos de elección colectiva (temas propios de la moderna Economía Pública) se integran en el propio núcleo de la actividad presupuestaria. La actividad presupuestaria no es más que el medio a través del cual las elecciones colectivas se plasman en la actividad financiera diaria de los agentes públicos. Por ello, puede afirmarse que los temas presupuestarios son parte esencial de las cuestiones que se plantea la moderna Economía Pública.

Como conclusión de los comentarios anteriores, se desarrollan tres conceptos relativos al presupuesto público, conceptos que van a ser utilizados a partir de ahora en este trabajo:

Documento presupuestario o, simplemente, **presupuesto**. Se denomina como tal al conjunto de normas jurídicas y estados financieros en los que se plasma la autorización de

²⁵ Monasterio y Pandiello (1999) pp. 7-21.

gastos y la previsión de ingresos a desarrollar por los agentes públicos que son aprobadas por el Poder legislativo.

Este concepto de documento presupuestario únicamente contempla la fase de aprobación del presupuesto. Sin embargo, esta fase de aprobación está precedida por una etapa de elaboración de un proyecto de presupuesto en el seno del Poder ejecutivo y, además, le sigue una fase de ejecución y control del presupuesto. Atendiendo a la existencia de estas otras dos fases, puede ampliarse el concepto de documento presupuestario para que integre la documentación auxiliar en la cual se recoge el trabajo de elaboración del presupuesto, el conjunto de documentos remitidos por el Poder ejecutivo al Legislativo que acompañan al proyecto de presupuesto y los estados contables generados en los procesos de ejecución y control del presupuesto.

El **proceso presupuestario**, que es el conjunto de reglas que rigen los procesos de elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto, así como los procedimientos formales a través de los cuales se desarrollan estos procesos.

Pueden distinguirse dos clases de procesos presupuestarios. Por un lado, los procesos presupuestarios recogidos en las normas jurídicas que regulan la actividad presupuestaria realizada en los distintos países, esto es, los procesos presupuestarios *reales*. Por otro lado, existen procesos presupuestarios *ideales*, que son elaboraciones de la doctrina presupuestaria, cuya finalidad es servir de modelo para los procesos presupuestarios reales. A los procesos presupuestarios ideales se les denomina en este trabajo *modelos presupuestarios*.

Directamente relacionado con estos conceptos se encuentra el de *teoría presupuestaria*. En este trabajo se utiliza esta denominación para nombrar las elaboraciones doctrinales sobre la actividad presupuestaria pública que adoptan una perspectiva positiva, esto es, explican cómo se produce esta actividad sin ofrecer reglas sobre cómo debe realizarse ésta.

El **sistema presupuestario**, que se define como el proceso presupuestario desarrollado efectivamente en un determinado país (ajustado en mayor o menor grado al proceso presupuestario regulado en su normativa) más el entorno que rodea, influye y condiciona el desarrollo de este proceso presupuestario.

En este entorno en el que se enmarca el proceso presupuestario se incluye una gran variedad de elementos, dentro de los cuales destacan la relación de poderes entre los participantes en el proceso presupuestario, los condicionantes políticos y sociales de la actividad pública y la estructura y situación de la economía del país.

Por último y para finalizar este apartado dedicado al concepto de presupuesto público hay que referirse al diferente interés que presentan tanto para la teoría como para la práctica presupuestaria las dos facetas del presupuesto, los ingresos y los gastos públicos.

Como se ha comentado anteriormente, el presupuesto público moderno comenzó siendo el medio de autorización por el poder legislativo al poder ejecutivo para que éste exigiera tributos y realizara gastos. Sin embargo, pronto se puso de manifiesto la necesidad de que las autorizaciones para recaudar impuestos tuvieran carácter permanente, esto es, no estuvieran sujetas al principio de limitación temporal de su vigencia que caracteriza al presupuesto.

Se produjo lo que la doctrina española ha dado en llamar la *bifurcación del principio de legalidad financiera*²⁶. Esta bifurcación significa que el principio de legalidad en materia de gastos públicos exige que el Parlamento autorice periódicamente la realización de gastos, mientras que el principio de legalidad de materia de tributos consiste en que éstos se rigen por sus propias Leyes, que tienen periodicidad indefinida y no deben ser revalidadas periódicamente por las Leyes de presupuestos.

Como consecuencia de esta bifurcación del principio de legalidad financiera, los tributos pierden relevancia dentro del presupuesto en relación con los gastos. El presupuesto deja de contener una autorización para recaudar y pasa a incorporar solamente una previsión de los ingresos tributarios que se obtendrán durante el periodo de su vigencia.

Esta pérdida de relevancia relativa de los ingresos respecto de los gastos tiene como consecuencia que tanto en el análisis de las prácticas presupuestarias públicas como en el desarrollo de los modelos teóricos sobre el presupuesto, se consideren casi exclusivamente las decisiones relativas a los gastos públicos. Por ello, a partir de ahora y con carácter general, las referencias al presupuesto y al proceso presupuestario se realizan al proceso de adopción y ejecución del presupuesto de gastos.

1.4 Los elementos integrantes del proceso presupuestario.

En este apartado se exponen los elementos que conforman el proceso presupuestario mediante la descripción de las instituciones presupuestarias vigentes en España y en el gobierno federal de los Estados Unidos de América, lo que permite comparar dos procesos presupuestarios que proceden de distintas tradiciones. En el caso del proceso presupuestario español, se integra en la tradición presupuestaria francesa, mientras que el proceso

²⁶ Pascual (1999) p. 113.

presupuestario federal norteamericano constituye un proceso específico y diferente del desarrollado en otros países²⁷.

A pesar de que ambos procesos presupuestarios tienen unas fuentes históricas muy distintas, en la actualidad deben desarrollar tareas y resolver problemas muy similares. Esta circunstancia explica la semejanza que se puede observar en sus elementos integrantes.

En el proceso presupuestario público se ven envueltos, con mayor o menor grado de implicación, una múltiple y variada cantidad de agentes, tanto públicos como privados. Puede decirse que, con tantos agentes interesados en el reparto de los recursos públicos y tanto que ganar o perder, el proceso presupuestario es el asunto más relevante al que se enfrentan periódicamente miles de participantes²⁸.

Dentro de esta multiplicidad de agentes participantes en el proceso presupuestario los actores principales son los agentes públicos a los cuales el proceso presupuestario atribuye directamente la realización de tareas presupuestarias.

A su vez, dentro de estos agentes públicos se diferencia entre los agentes integrados en el poder legislativo y los agentes integrados en el poder ejecutivo. Dentro de ambos grupos se integran aquellos agentes encargados del control de la ejecución presupuestaria, que están dotados de una gran independencia funcional en el ejercicio de esta tarea.

Por otro lado, el proceso presupuestario se desarrolla a través de tres fases sucesivas: la elaboración de un proyecto de presupuesto por el Poder ejecutivo, la aprobación del presupuesto por el Poder legislativo y la ejecución de este presupuesto.

Estas tres funciones se desarrollan a lo largo de un periodo de tiempo que se denomina ciclo presupuestario y cuya duración es de treinta y tres meses en los Estados Unidos de América, mientras que en el caso de España, el ciclo presupuestario dura aproximadamente diecinueve meses. En ambos casos no se computa el tiempo necesario para el cierre definitivo de las cuentas y su fiscalización posterior, actividad que se inicia tras la finalización de la ejecución del presupuesto y que se extiende durante aproximadamente dieciocho meses.

Dentro del ciclo presupuestario se distingue el ejercicio presupuestario, que es el periodo de tiempo en el cual se encuentra vigente el presupuesto y que tiene una duración generalmente de un año, si bien no tiene por qué coincidir con el año natural. En el caso de los Estados Unidos de América, el ejercicio presupuestario comienza el día 1 de octubre del año

²⁷ Premchard (1993) pp. 89-90.

²⁸ Axelrod (1989) p. 21.

anterior al que se refiere el presupuesto y finaliza el 30 de septiembre del año siguiente, mientras que en el caso de España el ejercicio presupuestario coincide con el año natural.

El hecho de que el ciclo presupuestario tenga una duración superior al ejercicio presupuestario provoca que los ciclos presupuestarios se solapen, esto es, que en cada momento se encuentren en desarrollo tres o más ciclos presupuestarios diferentes en diferentes fases de ejecución.

Este solapamiento de ciclos provoca que el proceso de elaboración del presupuesto se desarrolle contando con una información económica y presupuestaria que no se encuentra actualizada en la medida en que sería deseable. Así, en el caso español, el cierre del proceso de elaboración del presupuesto se realiza tres meses antes de que acabe de ejecutarse el presupuesto del año anterior y sin que se haya cerrado el ciclo del presupuesto de dos años antes.

1.4.1 La fase de elaboración del presupuesto.

Como se ha comentado anteriormente, el proceso presupuestario público es un mecanismo propio de las democracias occidentales que permite el control por los representantes del pueblo de la actividad financiera desarrollada por el poder ejecutivo. Dentro de este esquema, corresponde al poder ejecutivo desarrollar dos funciones: la elaboración de un proyecto de presupuesto para ser presentado al poder legislativo y la ejecución del presupuesto aprobado por el poder legislativo.

La existencia de dos funciones presupuestarias desarrolladas por el Poder ejecutivo permite distinguir dos clases de agentes integrados en este Poder ejecutivo que realizan labores presupuestarias: los encargados de la formación del proyecto de presupuesto y los agentes ejecutores de los gastos públicos.

Esta distinción no es absoluta, puesto que ambos agentes participan en ambos procesos. Así, para la elaboración del proyecto de gastos del presupuesto, se utilizan las propuestas remitidas por los agentes gestores de estos gastos. Por otro lado, los agentes encargados de la elaboración del presupuesto tienen funciones de supervisión y autorización de determinadas actuaciones de ejecución de los gastos públicos, básicamente respecto de las modificaciones presupuestarias.

En el proceso de elaboración del presupuesto, el papel de los agentes ejecutores o gestores del gasto es solicitar las dotaciones de recursos que van a necesitar a lo largo del periodo presupuestario a los agentes responsables de la formación del proyecto de presupuesto. Tradicionalmente, estos agentes presentan una orientación expansiva, esto es,

tienden a elevar el gasto público ya que suelen solicitar la inclusión en el presupuesto de mayores gastos que los recogidos en el presupuesto anterior.

Los agentes encargados de la elaboración del presupuesto recopilan las solicitudes de los agentes gestores y las revisan bajo la perspectiva del presupuesto global y de las orientaciones de política económica del Gobierno. Tradicionalmente desarrollan un papel *conservador* o contractivo, esto es, tienden a rebajar las solicitudes de gasto de los agentes gestores.

En el caso de los Estados Unidos se identifican los agentes encargados de la elaboración del presupuesto con el denominado *conjunto de agentes directores*²⁹ u órganos centrales, formado por la Oficina Presupuestaria del Presidente y la Secretaría del Tesoro. Los agentes ejecutores de los gastos públicos son los Departamentos, las agencias federales y las empresas públicas que reciben fondos presupuestarios.

En España corresponde al Ministerio de Hacienda la elaboración del anteproyecto de Presupuestos Generales del Estado que es presentado al Consejo de Ministros para su aprobación y remisión a las Cortes Generales. Los agentes gestores de los gastos son los Departamentos ministeriales, los órganos constitucionales y los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado³⁰.

Dentro de este proceso de elaboración del proyecto de presupuestos se destacan dos aspectos: las previsiones económicas en las que se fundamenta el proyecto y las clasificaciones presupuestarias.

Las previsiones económicas que sirven de base al proyecto de presupuesto.

La situación de la economía incide directamente en los ingresos y en los gastos públicos, por lo cual la elaboración del presupuesto se realiza en el marco de unas previsiones sobre el comportamiento de las principales variables macroeconómicas durante el periodo de ejecución de este presupuesto (el crecimiento del Producto Interior Bruto, el nivel de los tipos de interés y el crecimiento del nivel de precios, entre otras).

A su vez, la relación entre el presupuesto y la economía es recíproca: no solamente las condiciones económicas influyen en los ingresos y gastos públicos sino que también estos ingresos y gastos públicos influyen en la actividad económica. El presupuesto público puede

²⁹ Traducción de *Executive management cluster*, expresión utilizada en Axelrod (1989) p. 21.

³⁰ Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, artículos 2 y 36.

influir en la economía a través de las decisiones sobre el tamaño del presupuesto, sobre el nivel de déficit o superávit y sobre la composición de los ingresos y gastos públicos.

La tarea de la previsión económica es propia de los agentes encargados de la elaboración del presupuesto en el seno del Poder ejecutivo. En el caso de los Estados Unidos, esta tarea está encomendada a la Oficina Presupuestaria del Presidente³¹, aunque en los últimos años el Congreso también elabora sus estimaciones económicas.

En España, la estimación del entorno económico en el cual se va a ejecutar el presupuesto se realiza por el Ministerio de Hacienda, mediante la elaboración de un cuadro macroeconómico en el que se recoge la evolución estimada de las variables macroeconómicas cuyo comportamiento influye en los ingresos y gastos públicos.

El proceso de estimación del entorno económico del presupuesto y su vinculación con la formulación de los estados de ingresos y gastos se ha visto modificado de forma muy relevante en los últimos años, debido a la aplicación del Protocolo de déficit excesivo de la Unión Europea y de la Ley de Estabilidad Presupuestaria. En el capítulo tercero se desarrolla este aspecto de la elaboración del presupuesto en España.

Las clasificaciones presupuestarias.

El proyecto de presupuestos elaborado por el poder ejecutivo contiene un enorme volumen de información financiera que, además, es de gran complejidad. Por ello, resulta esencial organizar esta información para que pueda ser analizada y evaluada por el poder legislativo como paso previo a la aprobación del presupuesto definitivo.

La organización de la información presupuestaria se realiza a través de diversos criterios o clasificaciones, cada una de las cuales sirve para un determinado tipo de análisis. Las tres clasificaciones tradicionales del presupuesto son la funcional, la orgánica y la económica.

En los Estados Unidos de América³², la clasificación económica se identifica con la denominada clasificación por objetos de gasto, que identifica la naturaleza de los bienes y servicios que son adquiridos por el correspondiente agente gestor del gasto. Esta clasificación tiene sus raíces históricas en el origen del presupuesto y sirve para identificar y controlar los recursos financieros empleados por cada segmento del Gobierno.

³¹ Schick (1995) p. 24.

³² Axelrod (1989) p.38.

La clasificación orgánica en los Estados Unidos se identifica con la estructura que diferencia entre los diferentes Fondos que son aprobados por el Congreso y, dentro de ellos, distingue entre cada una de las unidades organizativas que reciben recursos de estos Fondos.

En tercer lugar, la clasificación funcional se basa en una distribución de los gastos públicos en 19 grandes funciones de gasto, la mayoría de las cuales se desglosan en subfunciones. A su vez, las funciones y subfunciones se dividen en programas. La clasificación funcional en los Estados Unidos es esencial puesto que tanto la presentación del presupuesto como su aprobación por el Congreso se realizan atendiendo a esta clasificación.

En España, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria en su artículo 40 establece la obligación de clasificar los estados de gastos de los presupuestos Generales del Estado conforme a tres criterios: orgánico, por programas y económico.

Conforme a la estructura orgánica se clasifican los créditos atendiendo al órgano o agente responsable de la gestión de los créditos. El primer nivel identifica las Secciones presupuestarias, que se corresponden con los Ministerios y los órganos constitucionales con dotación diferenciada en los presupuestos. Además, existen diversas Secciones presupuestarias que no se identifican con un órgano administrativo, sino con determinadas clases de obligaciones (por ejemplo, la Sección 06. Deuda Pública). El segundo nivel identifica los servicios dentro de los Ministerios y los organismos integrados dentro de estos Ministerios.

Conforme a la clasificación por programas se agrupan las autorizaciones de gasto (denominadas créditos por la legislación española) según la naturaleza de las necesidades para las que son aprobados. Esta clasificación se estructura alrededor de los conceptos de programa y de políticas de gasto.

La clasificación económica atiende a la naturaleza de los gastos y distingue entre capítulos, artículos y conceptos. La Ley General Presupuestaria exige distinguir entre los gastos en operaciones corrientes, de capital y financieras. A su vez, dentro de los primeros exige diferenciar entre los gastos de personal, los gastos corrientes en bienes y servicios, los gastos financieros y las transferencias corrientes. Dentro de los gastos de capital exige distinguir entre los gastos de inversiones reales, las transferencias de capital y las variaciones de activos y pasivos financieros. Los créditos para operaciones financieras distinguen las de activos y las de pasivos financieros.

1.4.2 La fase de aprobación del presupuesto.

Al ser el presupuesto público una manifestación de la soberanía popular, corresponde a los representantes directos de esta soberanía popular desarrollar la competencia esencial en el ámbito presupuestario: la aprobación del presupuesto.

La organización del poder legislativo.

Los poderes legislativos, los Parlamentos, son organizaciones muy complejas lo cual exige que para su correcto funcionamiento necesiten desarrollar una estructura interna compuesta por varios órganos que realizan distintas funciones.

En el caso de los Estados Unidos, y como consecuencia de la fragmentación de la función presupuestaria del Congreso que se comenta en el apartado 1.2 de este capítulo, esta función se desarrolla a través de una estructura de comités altamente descentralizada dentro de la cual las competencias están muy divididas entre los distintos comités. Puede distinguirse entre:

Los comités de ingresos. Existe un comité en cada una de las Cámaras; el comité de medios y recursos (*Ways and Means Committee*) de la Cámara de representantes y el comité financiero (*Finance Committee*) del Senado. En ambos casos su función consiste en aprobar la legislación relativa a los impuestos y al resto de ingresos públicos.

Los comités legislativos (*Authorizing o Substantive Committees*). En el Congreso norteamericano se distingue entre los comités que aprueban la legislación que contiene el estatuto de las agencias gubernamentales y los comités que aprueban las asignaciones presupuestarias periódicas a estas agencias. Esta distinción se recogió en las normas que regulan las actividades de las Cámaras legislativas en la década de los 30 del siglo XX, aunque ya desde el primer Congreso reunido en 1789 se estableció la práctica de separar la legislación sustantiva de la legislación que aprueba las asignaciones presupuestarias³³.

Respecto a los comités legislativos, su función es una manifestación del ejercicio por el Congreso del poder legislativo que le otorga la Constitución. En el ejercicio de esta función, estos Comités legislativos establecen cuáles son las funciones y las responsabilidades de las distintas agencias, así como su estructura y organización. Asimismo, otorgan a las agencias la capacidad para adquirir obligaciones de gasto.

³³ Schick (1995) p. 111.

Los comités de asignaciones presupuestarias (*Appropriations Committees*). Las Leyes de asignaciones presupuestarias son aquellas que autorizan a las agencias gubernamentales a reconocer obligaciones y al Tesoro a realizar los pagos necesarios para hacer frente a estas obligaciones. Con carácter general, cada año el Congreso aprueba alrededor de trece leyes de asignaciones presupuestarias a través del comité de la Cámara de Representantes y del comité de asignaciones del Senado, que tienen la competencia exclusiva para aprobar estas leyes.

Cada uno de estos comités presenta una división idéntica en trece subcomités, teniendo cada uno de los subcomités competencia sobre un aspecto funcional del presupuesto. Así, cada pareja de subcomités con competencias similares conoce de cada una de las Leyes anuales de asignaciones presupuestarias.

Por lo que se refiere a España también existen diferencias entre la legislación sustantiva y la legislación que aprueba los presupuestos anuales. En este sentido, una línea doctrinal ha sostenido tradicionalmente el carácter especial de la Ley anual de presupuestos, entendiéndola como una Ley formal que contiene un acto administrativo siendo, por ello, distinta del resto de Leyes aprobadas por las Cortes Generales³⁴.

Aunque esta doctrina se encuentra superada, lo cierto es que la Ley de presupuestos tiene especialidades respecto del resto de Leyes aprobadas por las Cortes Generales:

1. El artículo 66 de la Constitución española distingue la potestad de las Cortes Generales consistente en aprobar los Presupuestos Generales del Estado de la potestad legislativa ordinaria. A su vez, el artículo 134 de la Constitución otorga a la Ley de presupuestos un régimen especial, al establecer que tiene una vigencia temporal limitada, al fijar un mecanismo de prórroga automática en el caso de no aprobarse la Ley correspondiente al ejercicio antes de su inicio y al limitar el contenido de la Ley.
2. La discusión y aprobación de las Leyes de Presupuestos Generales en el Congreso y en el Senado están sujetas a reglas especiales. Los debates sobre el Proyecto de Ley remitido por el Gobierno se celebran en las comisiones de presupuestos del Congreso y del Senado, que son comisiones especiales que solamente conocen de las Leyes de Presupuestos Generales, la tramitación goza de preferencia con respecto al resto de trabajos de las Cámaras y el debate final en el Congreso debe realizarse en el Pleno de esta Cámara.

³⁴ Martínez Lago (1992) pp. 51-56

3. Además de las especialidades anteriores, debe destacarse la celebración de un debate de totalidad del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales en el Congreso previo a la discusión en comisión, en el cual quedan fijadas las cuantías globales de los estados de los presupuestos³⁵.

Las limitaciones al ejercicio de la potestad de aprobación del presupuesto

En relación con la potestad del poder legislativo para aprobar el presupuesto, se debe destacar la existencia generalizada en los países occidentales de limitaciones a su ejercicio. Estas limitaciones se encuentran justificadas tradicionalmente en la propensión de los poderes legislativos al aumento del gasto público como consecuencia de la presión de los cuerpos electorales³⁶.

A su vez, dentro de las democracias occidentales, deben diferenciarse aquellos países en los cuales tanto el Jefe de poder ejecutivo como los miembros del poder legislativo son elegidos directamente por el pueblo, siendo el caso más característico los Estados Unidos de América. Como consecuencia de esta legitimidad directa, en este país el Presidente ejerce funciones en materia legislativa (el derecho de veto de las Leyes aprobadas en el Congreso, básicamente).

En el ámbito presupuestario, la influencia del Presidente norteamericano se manifiesta en este derecho de veto de las Leyes presupuestarias pero, sobre todo, en su peso político y prestigio para influir en las decisiones del Congreso³⁷.

A pesar de las funciones legislativas del Presidente norteamericano, de las que no disponen los poderes ejecutivos en otros países occidentales, el Congreso de los Estados Unidos es el órgano legislativo más poderoso e independiente del mundo en materia presupuestaria³⁸. Tiene capacidad para reducir o incrementar libremente el presupuesto que le presenta el Presidente, así como para redistribuir los recursos entre programas. En este sentido, los autores norteamericanos diferencian entre dos presupuestos: el presupuesto del Presidente y el presupuesto del Congreso. Por el contrario, en la generalidad de los demás países occidentales lo correcto es referirse al presupuesto elaborado por el poder ejecutivo que es sancionado por el Parlamento.

³⁵ Artículo 134.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

³⁶ Neumark (1961) pp. 286-287.

³⁷ Schick (1995) p. 49.

³⁸ Axelrod (1989) p. 133.

No obstante lo anterior, tal y como se desarrolla en el apartado siguiente de este capítulo y en el primer apartado del capítulo segundo, desde los años 80 del siglo XX se han introducido en el proceso presupuestario norteamericano diversas medidas que tienden a evitar la aprobación de presupuestos en situación de déficit. Estas medidas inciden gravemente en la autonomía del Congreso norteamericano para ejercer sus funciones en la aprobación del presupuesto.

En los países occidentales en los que el poder ejecutivo carece de potestades legislativas, este poder ejecutivo cuenta con instrumentos que le permiten condicionar la función del poder legislativo para aprobar el presupuesto, lo que en la práctica supone limitar considerablemente la función presupuestaria del poder legislativo.

Neumark³⁹ recoge las prácticas que se encontraban vigentes en el momento de la publicación de su manual en tres países europeos: Gran Bretaña, Francia y Alemania.

En Gran Bretaña, la Cámara de los Comunes tiene, en principio, la más amplia iniciativa presupuestaria posible, lo cual incluye la posibilidad de incrementar los gastos respecto de los incluidos en el presupuesto presentado por el poder ejecutivo. Sin embargo, a través de normas del Reglamento de sesiones, el Parlamento británico aceptó ya en el siglo XVIII una autolimitación de su derecho de aumentar gastos.

Estas normas reglamentarias establecen que las proposiciones de inversión de fondos públicos parten exclusivamente de la Corona (debe entenderse poder ejecutivo) no pudiendo ser aumentados los gastos por el Parlamento si no es con el consentimiento de los Ministros y siendo necesario, además, que todas las mociones referentes a gastos sean sometidas primeramente a dictamen de una comisión.

En Francia, y bajo la influencia del régimen británico, la Constitución de 1946 establecía que la Asamblea Nacional vota el presupuesto y sus miembros tienen la iniciativa sobre los gastos. Sin embargo, añadía que cualquier propuesta tendente a aumentar los gastos previstos o a crear nuevos gastos no puede ser presentada durante la discusión del presupuesto. Esta norma significa que, al menos durante la discusión del presupuesto, los diputados deben de limitarse a considerar como máximo los gastos propuestos por el Poder ejecutivo.

En la actualidad, el artículo 40 de la Constitución vigente⁴⁰ establece que no se admitirán a trámite las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del

³⁹ Neumark (1961) pp. 287-289.

⁴⁰ Constitución de 4 de octubre de 1958.

Parlamento cuando su aprobación tuviera como consecuencia una disminución de los ingresos públicos o bien la creación o aumento de un gasto público.

Respecto al caso alemán, el artículo 113.1 de la Ley fundamental de Bonn en su redacción actual, establece la necesidad de contar con el consentimiento del Gobierno federal para que cualquiera de las Cámaras legislativas alemanas apruebe Leyes que aumenten los gastos presupuestarios previstos por el poder ejecutivo o supongan nuevos gastos. Este consentimiento se requiere también para las Leyes que disminuyan los ingresos.

En España este mecanismo de limitación del poder legislativo se manifiesta en la denominada *técnica constructiva* en la tramitación de las enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que supongan un aumento del gasto⁴¹.

A diferencia de los casos francés y alemán y de forma similar a Gran Bretaña, la regulación de este régimen no se encuentra en la Constitución, sino en las normas reglamentarias que regulan la actividad de las Cámaras legislativas españolas. Así, los artículos 133.3 del Reglamento del Congreso y 149.2 del Reglamento del Senado establecen que las enmiendas a las Leyes de presupuestos que supongan un aumento del gasto deben incluir una propuesta de bajada de gastos de la misma cuantía y dentro de la misma Sección presupuestaria.

Además, la práctica parlamentaria ha consolidado un uso legislativo consistente en consultar previamente al Gobierno sobre este tipo de enmiendas, lo cual viene a suponer una implícita admisión de la necesidad de contar con la conformidad gubernamental.

En el caso de la tramitación de enmiendas al Proyecto de Ley de presupuestos que supongan minoración de ingresos, el Reglamento del Congreso en su artículo 133.4 exige explícitamente la conformidad del Gobierno.

1.4.3 La fase de ejecución y control del presupuesto.

La tercera fase del ciclo presupuestario consiste en la utilización por parte de los órganos gestores del gasto de las autorizaciones contenidas en el presupuesto aprobado por el Legislativo y el control de esta ejecución del gasto.

Los dos aspectos esenciales en esta fase son la vinculación entre reconocimiento de obligaciones y pagos y el esquema de control de la ejecución del gasto.

⁴¹ Martínez Lago (1992) pp. 89-91.

Las relaciones entre el reconocimiento de obligaciones y los pagos.

Una vez que el Poder legislativo ha aprobado el presupuesto, los agentes gestores de gasto cuentan con autorización para ejecutar el gasto. En lenguaje corriente, se identifica el gasto con el desembolso a terceros de fondos públicos en compensación de los bienes y servicios suministrados por estos terceros a la Administración. Sin embargo, es necesario distinguir entre gastos y pagos.

En Estados Unidos existe un régimen presupuestario basado en las obligaciones de gasto⁴², en el cual los elementos principales son los gastos que las agencias federales están autorizadas a realizar, no los fondos pagados en el ejercicio. Cuando el Congreso aprueba asignaciones de gasto, otorga a las agencias autorización para incurrir en obligaciones de gasto, y las agencias incurren en obligaciones de gasto cuando realizan alguna acción que compromete a la Administración a pagar a un tercero.

Una vez que el presupuesto ha sido aprobado, la Oficina Presupuestaria del Presidente distribuye los Fondos aprobados entre los distintos programas y proyectos, entre las distintas unidades administrativas y entre los diferentes objetos de gasto con una periodicidad generalmente trimestral⁴³. Una vez que se ha realizado esta distribución, las agencias pueden disponer de los Fondos para ejecutar gastos.

En España la naturaleza de las autorizaciones de gasto aprobadas por el poder legislativo es similar al caso norteamericano, ya que estas autorizaciones permiten a los órganos gestores de los gastos públicos que asuman obligaciones de gasto, no consisten en autorizaciones para pagar.

Sin embargo, no se desarrolla el paso intermedio entre la aprobación del presupuesto y la disponibilidad de fondos para los agentes gestores de gasto que existe en Estados Unidos. Esto es, una vez que la Ley de presupuestos entra en vigor, los agentes gestores de gasto tienen plena capacidad para utilizar los créditos presupuestarios contenidos en esta Ley.

No obstante, existe un mecanismo de control por el Ministerio de Hacienda de los pagos propuestos por los agentes gestores de gasto en ejecución del presupuesto. La Ley General Presupuestaria establece en su artículo 106 que el Ministro de Economía, al objeto de conseguir una adecuada distribución temporal de los pagos y una correcta estimación de la necesidad de endeudamiento del Estado, debe aprobar anualmente un presupuesto monetario al que habrá de acomodarse la expedición de las órdenes de pago.

⁴² Schick (1995) p. 19.

⁴³ Axelrod (1989) p. 170.

El vigente Plan de disposición de fondos⁴⁴ establece que, con carácter general, las propuestas de pago dictadas por los centros gestores de gasto pueden alcanzar mensualmente la doceava parte de los créditos disponibles. En el caso de los créditos para gastos de capital, la disponibilidad es por cuartas partes, al principio de cada trimestre natural.

Los mecanismos de control de la ejecución del gasto.

La ejecución del presupuesto por los agentes gestores debe ser objeto de control a fin de verificar tanto que esta ejecución se ha realizado conforme a las normas que la regulan como que el uso de los fondos públicos se ha desarrollado de forma eficiente desde el punto de vista económico. Tradicionalmente, se distingue entre dos tipos de control de las actuaciones de gestión de los gastos públicos: un control de ejecución y un control posterior.

El control de ejecución se identifica con el control desarrollado previamente o de forma coetánea a los actos que son controlados, mientras que el control posterior se identifica con las actuaciones de control sobre las cuentas rendidas por el Poder ejecutivo en las que se recoge la ejecución del presupuesto.

En el caso de los Estados Unidos el control de ejecución es responsabilidad de las propias agencias gubernamentales, si bien está sujeto a estándares fijados por el Congreso y a la supervisión de la Oficina Presupuestaria del Presidente⁴⁵.

Respecto al control posterior, las agencias gubernamentales son también las principales responsables de garantizar la legalidad y eficiencia de sus gastos, por lo cual la mayoría de las auditorías sobre la ejecución de los gastos son desarrolladas por ellas mismas o bajo sus auspicios⁴⁶. Sin embargo, diversas medidas legislativas aprobadas en los años 90 del siglo XX han introducido cambios, otorgando mayores competencias a la Oficina de Contabilidad General (*General Accounting Office*) para auditar las operaciones de estas agencias, para evaluar la ejecución de los programas y para recomendar mejoras en la gestión pública.

En España, la Ley General Presupuestaria, en su artículo 140.2, atribuye a la Intervención General de la Administración del Estado la competencia para el ejercicio del control interno de la gestión económico-financiera del sector público estatal, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle.

⁴⁴ Publicado por Resolución del Subsecretario del Ministerio de Economía de 22 de abril de 2002, BOE de 4 de mayo, todavía vigente el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988.

⁴⁵ Axelrod (1989) p. 184.

⁴⁶ Schick (1995) p. 47.

El control posterior es atribuido al Tribunal de Cuentas por la Constitución en su artículo 136. La Constitución configura al Tribunal de Cuentas como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público y en el ejercicio de la función del control depende directamente de las Cortes Generales.

2. LA EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

El proceso presupuestario desarrollado en los Estados Unidos de América constituye un referente esencial para conocer la evolución de los modelos presupuestarios aplicados no solamente allí, sino en todo el mundo. El análisis de la historia del sistema presupuestario en Estados Unidos muestra que los paradigmas presupuestarios que han surgido a lo largo de la segunda mitad del siglo XX en este país han aparecido siempre como respuesta a las necesidades específicas de la política presupuestaria norteamericana que se planteaban en cada momento.

No solamente es relevante conocer las circunstancias que han condicionado la política presupuestaria norteamericana para comprender la evolución de su sistema presupuestario, sino que este conocimiento es necesario para el análisis de los procesos presupuestarios de buena parte de los países occidentales.

En este sentido, los modelos presupuestarios basados en el presupuesto por programas fueron inicialmente desarrollados en Estados Unidos y luego adoptados por otros países occidentales. Además, también los ajustes en los procesos presupuestarios introducidos en muchos países a partir de los pasados años 70 tienen su antecedente en las medidas legislativas norteamericanas aprobadas a partir de los años 80 del siglo XX⁴⁷

El proceso presupuestario desarrollado en el Gobierno federal norteamericano ha evolucionado históricamente a lo largo de una serie de etapas sucesivas. Alan Schick⁴⁸ distingue entre tres etapas bien diferenciadas:

- El periodo de dominio legislativo, entre 1789 y 1921.
- El periodo del presupuesto del Presidente, entre 1921 y 1974.
- El periodo de lucha contra el déficit, a partir de 1974.

⁴⁷ Schick (1986b) p. 6.

⁴⁸ Schick (1995) pp. 33 a 39.

Atendiendo a esta división, se examinan las circunstancias y los elementos que caracterizan cada una de las etapas en la evolución del sistema presupuestario norteamericano.

2.1 La etapa del presupuesto legislativo.

La Constitución norteamericana de 1789 otorgó al Congreso (que, como ya se ha comentado, está integrado por dos Cámaras diferentes: la Cámara de Representantes y el Senado de los Estados Unidos) el poder de establecer impuestos. Asimismo, la Constitución establece que los fondos públicos solamente pueden ser retirados del Tesoro para hacer frente a asignaciones presupuestarias creadas por Ley⁴⁹.

Una primera etapa en la evolución del presupuesto federal norteamericano, iniciada con el primer Congreso de 1789, se caracteriza por los siguientes aspectos⁵⁰:

- No existía un sistema presupuestario que coordinase la actividad tanto del poder ejecutivo como del poder legislativo en materia de ingresos y gastos.
- Se producía una fragmentación en la actividad presupuestaria del poder legislativo, como subproducto de la Guerra Civil norteamericana. La fragmentación consistía en que tanto la Cámara de representantes como el Senado separaron las funciones en materia de ingresos de las funciones en materia de gastos y asignaron estas últimas a diferentes Comités. Además, cada uno de estos Comités tenía competencia sobre una parte del gasto público, por lo que no existía una jurisdicción única sobre el total del gasto.

Por el lado del poder ejecutivo, se producía una situación de descentralización presupuestaria. El Presidente tenía una escasa capacidad de supervisión de las operaciones financieras del poder ejecutivo, de forma que la mayoría de las agencias gubernamentales remitían sus propuestas de presupuestos directamente al Comité correspondiente del Congreso, sin revisión previa por el Presidente de estas propuestas.

Esta situación se hizo insostenible a partir de 1894, debido a que el progresivo incremento del gasto público, a medida en que se expandieron los programas sociales y los Estados Unidos incrementaron su participación en asuntos internacionales, generó la existencia de déficits presupuestarios persistentes.

⁴⁹ Artículos 7, 8 y 9.

⁵⁰ Schick (1995) pp. 34 y 35.

Tras la Primera Guerra mundial se hizo evidente la necesidad de que el Presidente coordinara las decisiones financieras nacionales. La denominada Comisión Taft propuso en 1912 un conjunto de recomendaciones que constituyen el fundamento del moderno presupuesto público⁵¹:

1. El Presidente, como jefe constitucional del poder ejecutivo, debería remitir al Congreso un presupuesto con carácter anual.
2. Este presupuesto debe contener un mensaje presupuestario que establezca cual es el significado de las propuestas financieras presentadas.
3. Asimismo, el presupuesto debe contener un resumen de los gastos propuestos clasificados por objetos y un resumen de los cambios propuestos en la legislación.

Las recomendaciones de la Comisión Taft fueron adoptadas por la Ley de Presupuestos y Contabilidad (*Budget and Accounting Act*) de 1921.

2.2 La etapa del presupuesto ejecutivo.

La Ley de Presupuestos y de Contabilidad inclinó el equilibrio de poderes en materia presupuestaria desde el poder legislativo hacia el poder ejecutivo. Su consecuencia principal fue la exigencia de que el Presidente remitiera todos los años al Congreso un presupuesto único, con el contenido antes expresado.

Se creó la Oficina del Presupuesto del Presidente (*Office of Management and Budget*, en su denominación vigente a partir de 1970), para asistir al Presidente en sus funciones en materia presupuestaria y se prohibió que las agencias gubernamentales enviaran directamente sus propuestas de presupuestos al Congreso.

La creación de la Oficina del Presupuesto proporcionó al Presidente el personal especializado en la materia presupuestaria del que carecía el Congreso, lo cual derivó en que, en la práctica, durante el desarrollo del proceso presupuestario se produjera una preeminencia clara del poder ejecutivo sobre el legislativo. Entre las situaciones que se generaron como consecuencia de esta preeminencia cabe destacar la imposibilidad de que el Congreso pudiera discutir en igualdad de condiciones con el ejecutivo sobre las propuestas de dotaciones de medios contenidas en el presupuesto, al no tener acceso a la información financiera de la que sí disponía la Oficina del Presupuesto⁵².

⁵¹ Pilegge (1992) p. 69.

⁵² Pilegge (1992) pp. 81-83.

Por otro lado, aunque la Ley de 1921 tenía como uno de sus objetivos conseguir que el Congreso pudiera analizar y tomar decisiones sobre el presupuesto de forma más eficiente, en la práctica se mantenía la situación de fragmentación antes mencionada. Al llegar al Congreso, el presupuesto era dividido entre 12 o 15 partes y distribuido entre el mismo número de subcomités en cada una de las Cámaras.

La Ley de Presupuestos y Contabilidad de 1921 tuvo un éxito inmediato en el control de las finanzas públicas. Durante los años 20 del siglo XX la disciplina presupuestaria impuesta por la Ley provocó una reducción tanto de los impuestos como de los gastos, y la deuda pública disminuyó su volumen. Durante estos años el porcentaje del gasto público sobre el Producto Interior Bruto estaba cercano al 3%⁵³.

Sin embargo, esta situación caracterizada por un presupuesto en equilibrio y con un escaso peso sobre la economía nacional no se prolongó mucho tiempo. En un primer momento, para hacer frente a la Gran Depresión iniciada en 1929, el Gobierno federal se embarcó en el programa denominado Nueva Era (*New Deal*) lo que generó una vasta expansión de la actividad pública. Posteriormente, la Segunda Guerra mundial tuvo como consecuencia la aprobación de un impuesto sobre la renta de base amplia y tarifa elevada, lo cual elevó los ingresos federales de forma muy considerable.

Los dos hechos anteriores abocaron durante los años 50 y posteriores a una situación caracterizada porque, aunque los gastos presupuestarios federales ya alcanzaban el 18% sobre el Producto Interior Bruto, el presupuesto se encontraba en o cerca del equilibrio presupuestario debido al incremento de los ingresos impositivos.

En esta situación idílica, el poder ejecutivo pudo utilizar el presupuesto público como instrumento para conseguir varios objetivos:

1. Desarrollar un programa legislativo anual. Durante los años 50 del siglo XX se estableció la costumbre de compilar un conjunto de propuestas legislativas cada año, presentadas conjuntamente con el presupuesto anual.
2. Mejorar la gestión de las agencias públicas federales. La Oficina del Presupuesto del Presidente utilizó de forma amplia el proceso presupuestario para mejorar la gestión de los programas federales de gasto y de las propias agencias federales.
3. Dirigir la economía. A medida que el presupuesto aumentaba su peso respecto del Producto Interior Bruto, la política económica era cada vez más activa en la consecución de un nivel alto de crecimiento económico con baja inflación.

⁵³ Schick (1995) pp. 35-37.

A continuación se desarrollan cada uno de estos aspectos.

El presupuesto y la discusión política.

A pesar de su evidente relevancia política, el proceso presupuestario en esta época se caracteriza por atraer un escaso interés dentro de las discusiones políticas. El proceso presupuestario tradicional de los años 50 y 60 era un proceso vital, pero aburrido, de negociación sobre bases incrementalistas entre el Congreso y los directores de los Departamentos federales⁵⁴.

El proceso presupuestario en estos años carecía de interés político por tres razones principales:

1. Los presupuestos eran pequeños en términos de porcentaje de gasto sobre el Producto Interior Bruto. Aunque los programas presupuestarios estaban creciendo, se consideraba que el gasto público estaba bajo control.
2. Existía un fuerte consenso ideológico entre los políticos, tanto demócratas como republicanos, sobre la mayoría de las cuestiones relativas a los impuestos y a los gastos públicos.
3. Las reglas de aprobación del presupuesto por el Congreso creaban una distinción clara entre las decisiones sobre asignación de recursos económicos (el proceso presupuestario) y las decisiones políticas. Por ello, las batallas políticas no se trasladaban al proceso de aprobación del presupuesto.

El presupuesto y la mejora en la gestión de las agencias federales.

Durante la primera etapa de existencia de la Oficina del Presupuesto del Presidente, esta Oficina centró su atención en la tarea de reducir el gasto, ignorando los temas relativos a la gestión administrativa y la reforma de las agencias federales⁵⁵.

Sin embargo, a partir de 1939, cada uno de los Presidentes americanos ha intentado mejorar la gestión de las agencias federales de acuerdo con sus propias necesidades, visiones políticas, y valores económicos y no económicos. La mayoría de los Presidentes, aunque no

⁵⁴ Patashnik (2000), p. 67.

⁵⁵ Pilegge (1992) p. 72.

todos, han utilizado la Oficina del Presupuesto y el proceso presupuestario como el principal instrumento de mejora de la gestión pública en la Administración⁵⁶.

En este proceso, durante los años 60 y 70 del siglo XX la utilización del presupuesto como medio para mejorar la gestión de las agencias federales alcanzó su máximo desarrollo teórico.

El presupuesto como instrumento de intervención económica.

La etapa del presupuesto ejecutivo está marcada desde la perspectiva de la teoría económica por el triunfo de la teoría económica keynesiana, al menos en su versión aplicada. En el marco de esta teoría económica keynesiana a partir de los años 50 del siglo XX el presupuesto se convirtió en la supuesta llave para gobernar la economía norteamericana, esto es, para promover el crecimiento económico en un marco de baja inflación⁵⁷.

Antes de la Segunda Guerra mundial, los responsables de la política económica carecían del conocimiento científico necesario para utilizar el presupuesto como instrumento de política económica. Además, se encontraban restringidos por la creencia de que el presupuesto debía estar equilibrado todos los años.

A finales de los años 50, sin embargo, los principales economistas defendían que el dogma del presupuesto equilibrado era el principal obstáculo de una política económica racional. La doctrina keynesiana defendió el activismo fiscal, definido como la actividad tendente a conseguir de forma deliberada el nivel de imposición y de gasto público que fuera más apropiado al estado de la economía en cada momento.

Los déficits presupuestarios dejaron de considerarse malignos en sí mismos, lo que importaba era su impacto en el producto agregado y en la demanda de consumo. El presupuesto público pasó a ser considerado como la llave de la prosperidad económica.

Durante esta etapa se produjeron tres avances relevantes que permitieron la utilización activa del presupuesto como instrumento de planificación económica⁵⁸:

1. El creciente peso del análisis económico (tanto micro como macro) en la formulación de la política económica y presupuestaria.

⁵⁶ Axelrod (1989) p. 88.

⁵⁷ Patashnik (2000) pp. 70 y ss.

⁵⁸ Schick (1966) p. 253.

2. El desarrollo de nuevas tecnologías de información y de adopción de decisiones aplicadas a la gestión pública.
3. La gradual convergencia de los procesos de planificación económica y de presupuestación.

El final de la etapa del presupuesto ejecutivo.

La etapa del proceso presupuestario norteamericano que se ha denominado presupuesto ejecutivo y que acaba de caracterizarse finalizó como consecuencia de varios hechos, que se exponen a continuación⁵⁹.

Desde un punto de vista político, terminó como consecuencia de la guerra de Vietnam. Hasta esta guerra, el Congreso siempre había aprobado incrementos impositivos para financiar los conflictos militares y había considerado apropiado mantener un déficit como medio para financiar operaciones militares. Sin embargo, la impopularidad de la Guerra de Vietnam hizo que el déficit público que se generó como consecuencia de los gastos derivados de esta Guerra fuera considerado desde un punto de vista político como un abandono de la responsabilidad fiscal por parte del Gobierno.

Desde un punto de vista económico, esta etapa terminó por la crisis de la teoría económica keynesiana⁶⁰. La teoría económica keynesiana se desacreditó cuando la economía experimentó una situación de stangflación a mediados de los años 70 del siglo pasado. Ante esta situación, los economistas keynesianos se sintieron confundidos y perdieron confianza.

El objetivo económico principal del presupuesto hubo de transformarse. El presupuesto dejó de ser el instrumento utilizado por las autoridades para conseguir el estímulo de la demanda de consumo y la política presupuestaria tuvo que centrarse en controlar la inflación e incrementar la productividad de la economía.

Posiblemente, la causa principal de la crisis del periodo del presupuesto ejecutivo fue el cambio en la composición del gasto federal. A partir de finales de los años 60 una cada vez mayor parte del presupuesto federal está compuesta por gastos obligatorios (*entitlements*) y cada vez menos por gastos discrecionales⁶¹.

⁵⁹ Schick (1995) p. 37.

⁶⁰ Patashnik (2000) p. 72.

⁶¹ Davis (1997) pp. 11-12.

Los gastos obligatorios se definen como aquellas obligaciones de gasto que son vinculantes para el Gobierno federal y se caracterizan porque su exigibilidad no deriva de las Leyes anuales de presupuestos, sino que son obligatorios como consecuencia de Leyes específicas, Leyes que, generalmente, no necesitan ser renovadas todos los años. Estas Leyes suelen incluir ajustes automáticos a cambios producidos en factores externos, de los cuales el más habitual es el ajuste como consecuencia del cambio en el nivel de precios. Los principales gastos obligatorios son los programas de Seguridad Social y los pagos por intereses de la deuda pública.

El gasto discrecional es aquel que cubre las actividades administrativas rutinarias del Gobierno federal y es fijado y autorizado a través de las Leyes anuales de presupuestos. Dentro de estos gastos se encuentran la mayoría de los gastos en Defensa, los gastos de personal y en gastos corrientes, así como la ayuda exterior, la educación y las transferencias a los Gobiernos estatales y locales, entre otros.

Como consecuencia del incremento del peso relativo de los gastos obligatorios, una porción cada vez mayor del gasto presupuestario lo constituyen gastos cuya incorporación al presupuesto todos los años y cuyo importe se determinan de forma independiente a cual sea la situación de las finanzas públicas y, en concreto, a cual es el nivel de recaudación tributaria. Por ello, el presupuesto ha perdido flexibilidad, lo que significa que cada vez más la elaboración de presupuesto está condicionada por la legislación no presupuestaria y el proceso presupuestario funciona como un piloto automático⁶².

Por otro lado, se produjo a finales de los años 60 del siglo XX un cambio en el equilibrio de poderes entre el legislativo y el ejecutivo en materia presupuestaria. Como consecuencia de las tres circunstancias que se acaban de mencionar, y en especial debido al incremento del peso de los gastos obligatorios, el Presidente era mucho más un simple agente encargado de estimar el coste futuro de las obligaciones vigentes en la legislación que el actor central en el proceso presupuestario, esto es, el agente encargado de realizar la función presupuestaria de adopción de decisiones sobre los programas presupuestarios y las políticas públicas⁶³.

El Congreso, ante la evidencia de que el presupuesto dejaba de estar bajo control y de que el Presidente era incapaz de liderar el proceso presupuestario, decidió reforzar su papel en el proceso presupuestario. El instrumento fue la Ley sobre el proceso presupuestario en el Congreso y sobre el control de no disponibilidad (*Congressional Budget and Impoundment Control Act*) de 1974, o Ley del Presupuesto legislativo.

⁶² Patashnik (2000) p. 75.

⁶³ Schick (1995) p. 37.

2.3 La etapa de la lucha contra el déficit.

La Ley del Presupuesto legislativo autorizó al Congreso para adoptar una resolución en la que se presentan de forma conjunta las cifras del presupuesto y las asignaciones por funciones. Con esta medida se evita, aunque sea en parte, el problema de la fragmentación del proceso presupuestario en el Congreso. La resolución sobre el conjunto del presupuesto es la única ocasión en la que el Congreso puede votar sobre el tamaño del déficit, el gasto total y las prioridades presupuestarias.

Aunque existían expectativas de que la Ley del Presupuesto legislativo provocaría una disminución de los déficits, esta Ley no exigía que el presupuesto estuviera equilibrado ni impedía que el Congreso adoptara resoluciones que supusieran grandes déficits. La realidad fue que, durante la primera década de aplicación de esta Ley (1976-1985) la media de los déficits presupuestarios alcanzó el 3,8% del Producto Interior Bruto norteamericano⁶⁴.

Los déficits presupuestarios que aparecieron a mediados de los años 70 explotaron a partir del 1981. Por ello, el déficit presupuestario se convirtió en el asunto principal de la política en los pasados años 80 y 90.

Una de las consecuencias principales de que el déficit pasara a ser el asunto central de la política presupuestaria es que los programas presupuestarios comenzaron a considerarse y debatirse atendiendo no a sus méritos particulares, sino atendiendo a su impacto en el déficit⁶⁵.

El agravamiento de la situación del déficit a partir de 1981 y la evidencia de que el procedimiento presupuestario en el Congreso que había establecido la Ley de 1974 había fracasado⁶⁶ exigió la adopción de una nueva Ley: la Ley del Presupuesto equilibrado y del control de emergencia sobre el déficit de 1985 (*Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*), comúnmente llamada la Ley Gramm-Rudman-Hollings.

Esta Ley preveía la progresiva reducción del déficit en cada uno de los años fiscales desde 1986 hasta 1990, hasta alcanzar el equilibrio presupuestario en 1991.

Sin embargo, las medidas establecidas en esta Ley no fueron las más adecuadas para evitar la aprobación de presupuestos con déficit⁶⁷. Este hecho, junto con las circunstancias

⁶⁴ Schick (1995) p. 38.

⁶⁵ Patashnik (2000) p. 69.

⁶⁶ Schick (1986b) p. 5.

⁶⁷ El análisis del contenido de esta Ley y de las mencionadas posteriormente se desarrolla en el capítulo segundo.

económicas generales, abocó a la aprobación de dos nuevas Leyes: la Ley para el cumplimiento presupuestario de 1990 (*Budget Enforcement Act*), que establece un nuevo procedimiento de control del déficit, y la Ley del Presupuesto Equilibrado de 1997 (*Balanced Budget Act*).

A partir de 1998, como consecuencia de que la mejora de la actividad económica superó el índice de crecimiento de la economía superara el nivel de crecimiento de los gastos obligatorios, se lograron superávits en el presupuesto federal norteamericano desde este año hasta 2001. Sin embargo, a partir de este año se ha vuelto a la situación de déficit.

En este sentido, a pesar de la consecución de superávits durante cuatro años seguidos, la doctrina ya había advertido que los superávits presupuestarios eran temporales, debido a las perspectivas de crecimiento de los gastos obligatorios en sanidad y pensiones como consecuencia de la entrada en edad de jubilación de los miembros de la generación nacida en los años 50 y 60 pasados (los denominados *Baby Boomers*)⁶⁸.

La situación internacional provocada por los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, así como el denominado “estallido de la burbuja tecnológica” ha mostrado que la precariedad de los superávits presupuestarios era mucho mayor de lo previsto. Mientras que el presupuesto presentado por el Presidente para el año 2003 preveía superávits presupuestarios desde este año hasta 2008 por un total de 1.039 miles de millones de dólares, el presupuesto para el ejercicio 2004 contempla un déficit global para este periodo de 1.388 miles de millones de dólares, lo que supone el 72% del total de los ingresos previstos para 2004⁶⁹. Esta situación ha empeorado en el presupuesto para el año 2005, ya que el déficit previsto para el periodo 2004-2009 es de 1.970 miles de millones de dólares, el 75% de los ingresos previstos para el año 2009⁷⁰.

3. EL PRESUPUESTO Y LA TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA

Una vez que se han dedicado las dos primeras secciones de este capítulo a perfilar el concepto de presupuesto público y a ofrecer un repaso somero del proceso presupuestario en los Estados Unidos, en esta tercera sección se desarrolla un análisis de cómo se encaja la investigación sobre el presupuesto dentro de la teoría general de la Hacienda Pública.

⁶⁸ Patashnik (2000) p. 78.

⁶⁹ Office of Management and Budget (2003) tabla 2.4, p. 30.

⁷⁰ Office of Management and Budget (2004) tabla 11-4, p. 177.

Para ello se divide en tres apartados. En el primero se explica cómo la teoría de los bienes públicos ha evolucionado hacia la teoría de la elección pública. El segundo apartado justifica que una institución de naturaleza eminentemente política (el proceso presupuestario) se ha convertido en el objeto de estudio dentro de esta teoría de la elección pública. Concluye esta tercera sección del capítulo primero con un apartado dedicado a presentar las líneas modernas de investigación económica del proceso presupuestario.

3.1 La teoría de los bienes públicos.

Musgrave⁷¹ clasifica en cinco los grandes temas que pueden identificarse en la doctrina fiscal: la teoría de los gastos públicos, la equidad tributaria, la eficiencia impositiva, la traslación y incidencia y los aspectos macro de la política fiscal. Dentro de este esquema, el estudio del presupuesto se incluye dentro de la teoría económica de los gastos públicos.

Ya desde los orígenes de la ciencia económica se planteó como uno de los temas relevantes la existencia de determinados servicios que debían ser suministrados por el Sector Público. Así, los autores clásicos ingleses identificaron determinados bienes y servicios cuya producción era más eficiente si se realizaba por el Sector Público que por la iniciativa privada, como consecuencia de una diversidad de circunstancias particulares como, por ejemplo, la escasa provisión privada de estos bienes (en los casos de la educación elemental y de las obras públicas analizados por Adam Smith).

Al lado de estos bienes y servicios cuya provisión es más eficiente si se realiza por el Sector Público que por los agentes privados, existen determinados bienes cuyo consumo puede ser realizado por una multiplicidad de personas, sin que por ello disminuya la utilidad obtenida por cada una de ellas y otros en los cuales no es posible o es muy costoso cobrar un precio a las personas que los disfrutan. En estos supuestos en que no puede o no es eficiente aplicar el principio de exclusión, la provisión pública es más eficiente que la provisión privada⁷².

De esta forma se reconoce la existencia de dos tipos distintos de bienes, los bienes privados y los bienes públicos. Los bienes privados son suministrados por agentes privados que cobran un precio de mercado a los consumidores, fijado en un nivel igual a la utilidad marginal recibida por el consumidor. En el caso de estos bienes, solamente quien paga el precio de mercado puede beneficiarse de ellos, por lo cual el precio de mercado cumple una función de racionamiento.

⁷¹ Musgrave (1990) p. 299.

⁷² Musgrave (1990) pp. 300 y ss.

Junto a estos bienes privados aparecen los bienes públicos que son aquellos suministrados por el Sector Público y por cuyo consumo no se paga un precio de mercado.

Justificada la existencia de bienes públicos y definidas sus características, el origen de la teoría moderna de los gastos públicos se encuentra en los años 80 del siglo XIX, y sus bases en los trabajos dedicados a aplicar la teoría general del valor a las decisiones económicas públicas, desarrollados por un conjunto de autores austríacos e italianos.

Estos trabajos se basan en la siguiente premisa: la regla económica que exige igualar el precio a la utilidad marginal de los bienes para conseguir una situación de equilibrio eficiente es aplicable tanto a los bienes privados como a los bienes públicos.

La posibilidad de aplicar la teoría general del valor a los bienes suministrados por el Sector Público permitió que el estudio de la actividad financiera pública dejara de ser una excepción a las leyes de la economía, ya que los mismos principios de uso eficiente de los recursos se aplicaban ahora tanto a la esfera privada como a la pública.

Sin embargo, la aplicación a los bienes públicos de la teoría del valor desarrollada para los bienes privados no puede ser mimética, tal y como la intentaron desarrollar los autores antes referidos. En especial, no es posible definir la eficiencia en la provisión de los bienes públicos conforme al principio del mercado, ya que ello exige trasladar de forma automática al campo de estos bienes públicos las reglas que rigen la fijación de los precios en el mercado.

La aplicación al campo de los bienes públicos de las reglas del mercado hace necesario sustituir la figura del precio de mercado, propia de los mercados privados, por la figura del impuesto. Esta sustitución significa que el impuesto debe cumplir en el ámbito de la actuación pública todas las funciones que el precio cumple en el ámbito de los mercados privados.

Sin embargo, no se produce una identidad entre precio de mercado e impuesto, tal y como puso de manifiesto Wicksell. Conforme a este autor no es posible desarrollar una analogía entre la provisión de bienes públicos financiados con impuestos y el mercado de bienes privados. En un mercado privado el mecanismo del precio exige que los individuos que deseen consumir los bienes deben mostrar sus preferencias por ellos, ya que de no hacerlo (de no manifestar su deseo de pagar el precio de mercado a los oferentes de los bienes) no pueden consumirlos. En el caso de los bienes públicos, los individuos no tienen incentivos para mostrar sus preferencias por estos bienes.

Esta circunstancia se produce porque, a diferencia del funcionamiento de los mercados de bienes privados, los bienes públicos se caracterizan porque su racionamiento no

es posible o no es deseable⁷³. Ante esta circunstancia, los consumidores individuales pronto se dan cuenta de que el Sector Público no va a dejar de producirlos aunque ellos no muestren interés por esta provisión y, por lo tanto, no paguen por ella. Es necesario que el Sector Público establezca un mecanismo de decisión sobre qué bienes públicos producir y en qué cuantía, así como sobre cómo repartir el coste de producción mediante impuestos entre los diferentes ciudadanos, que sea independiente de las preferencias mostradas por los consumidores particulares. Este mecanismo debe ser un mecanismo político.

Hasta Wicksell, el análisis de la eficiencia pública se orientó hacia los criterios de mercado, lo que provocó como consecuencia que la atención académica en el análisis de los procesos de adopción de decisiones públicas se alejara del análisis de los procesos políticos. Sin embargo, estos procesos políticos, aunque completamente ajenos al mercado, son necesarios para lograr soluciones eficientes en la provisión de los bienes públicos⁷⁴.

Una vez afirmada la necesidad de un proceso político que cumpla la tarea de determinar tanto qué bienes públicos deben proveerse como en qué cuantía y quién debe financiar esta provisión, Wicksell ofrece unas orientaciones sobre lo que considera el proceso político ideal. Este proceso debe de cumplir con dos requisitos: contemplar como posibles opciones todas las posibles combinaciones de bienes públicos e impuestos necesarios para financiarlos y que la combinación elegida lo sea con el apoyo unánime de los ciudadanos.

Sin embargo, la realidad muestra que es imposible formular, y aún menos poner en práctica, un proceso que cumpla estos requisitos. Como consecuencia, siempre habrá que elegir entre procesos imperfectos de adopción de decisiones sobre la provisión de bienes públicos y su financiación.

El siguiente hito en el avance de la teoría de los bienes públicos lo constituyen los trabajos de Samuelson de 1954-55⁷⁵ que supusieron un avance de gigante en el desarrollo de la teoría de los bienes públicos.

Partiendo de las características propias de los bienes públicos de indivisibilidad y consumo conjunto, Samuelson supuso que existe un árbitro omnisciente o planificador social que conoce las preferencias de todos los individuos de la sociedad. Este planificador social determina un conjunto de combinaciones de bienes privados y sociales, así como un reparto

⁷³ Stiglitz (1992) pp. 124-127.

⁷⁴ Musgrave (1990) p. 304.

⁷⁵ "The Pure Theory of Public Expenditures", en *Review of Economics and Statistics*, 36, 1954/ "Principles and Rules in Modern Fiscal Policy, a Neoclassical Reformulation", en *Money, Trade and Economic Growth: Essays in Honour of J. H. Williams*, MacMillan, New York, 1955/ "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditures", en *Review of Economics and Statistics*, 32, 1955.

de los bienes sociales entre los ciudadanos, de forma que todas las combinaciones cumplen con las condiciones de optimalidad en el sentido de Pareto. De entre todas las posibles combinaciones que cumplen las condiciones de Pareto, la solución óptima elegida es la que resulta de aplicar la función de bienestar social.

El modelo del planificador social fue criticado por Buchanan⁷⁶, quien puso de manifiesto la contradicción que se produce al tratar de explicar el comportamiento político de las sociedades modernas a través de una única unidad de decisión que actúa en nombre de toda la sociedad. Para este autor es completamente inadecuado pretender extrapolar a las sociedades reales los resultados de las decisiones de un planificador social no sujeto a elecciones democráticas periódicas y caracterizado por su altruismo, poder absoluto y total capacidad tanto de conocimiento de la función de bienestar social como de analizar todas y cada una de las variables que determinan este bienestar.

Para evitar los inconvenientes anteriores se proponen procesos de elección democrática que pueden ser clasificados en dos grupos⁷⁷:

- Procesos de votación mayoritaria.
- Procesos basados en la intensidad de las preferencias.

Los modelos basados en los procesos de decisión democrática sustituyen la figura ideal del árbitro omnisciente por diferentes procesos de votación entre los ciudadanos, que son los mecanismos que permiten externalizar las preferencias de los individuos sobre los bienes sociales.

Los procesos de votación mayoritaria se basan en que las distintas opciones son sometidas a votación directa de los individuos y es elegida aquella opción que consiga mayor número de votos. Estos procesos de votación mayoritaria sufren de inconsistencia cuando existen más de dos opciones posibles y éstas son sometidas a votación en parejas. En estos casos, se producen ciclos de votación que provocan ordenaciones sociales de preferencias intransitivas y, por lo tanto, irracionales.

Los procesos de elección basados en la intensidad de las preferencias permiten que los votos sean intercambiados y negociados. Estos procesos sirven para que los votantes expresen la intensidad de sus preferencias respecto de asuntos concretos, requieren que los votantes tengan en cuenta todas las opciones posibles y son susceptibles de manipulaciones

⁷⁶ Esta crítica se desarrolla en Buchanan (1949) pp. 496-505.

⁷⁷ Inman (1987) pp. 103 y ss.

estratégicas. Los procesos basados en la intensidad de las preferencias generan acciones de negociación de los votos (*logrolling*) y permiten la actuación de los grupos de interés.

Las deficiencias de los modelos de elección democrática basados en las funciones de elección social fueron sistematizadas por Arrow⁷⁸. Este autor demostró que cualquier función de bienestar social que cumpliera con las condiciones de aplicación universal, independencia de decisiones irrelevantes y optimalidad de Pareto era inconsistente con los procesos de votación democrática.

La solución al comúnmente denominado teorema de la imposibilidad de Arrow se encuentra en los modelos de democracia representativa. En la mayor parte de los casos, en las sociedades democráticas modernas los ciudadanos no deciden directamente sobre los asuntos públicos, sino a través de delegados. Estos delegados, o representantes políticos, son elegidos en elecciones democráticas periódicas y tienen la función de adoptar las decisiones sobre los asuntos públicos.

3.2 El papel del presupuesto en la moderna ciencia económica.

Los elementos esenciales en los procesos de democracia representativa son las reglas que rigen el funcionamiento de las instituciones políticas y los incentivos que mueven la actuación de los representantes políticos de la sociedad.

El nexo de unión entre el análisis económico de las elecciones sociales y las instituciones políticas se encuentra en el teorema del votante mediano de Downs y en sus desarrollos posteriores⁷⁹. Este teorema es la piedra angular de la nueva economía política ya que permite superar el concepto del político como agente maximizador benevolente de la función de bienestar social. En su lugar, representa las acciones de los políticos en línea con la hipótesis estándar del comportamiento de los agentes económicos, esto es, que, como el resto de agentes económicos, los representantes políticos actúan persiguiendo su propio interés. Tal y como se modeliza el comportamiento de las empresas en teoría microeconómica, a partir de Downs se supone que las acciones de los políticos están guiadas por el objetivo de maximización de los votos conseguidos en las elecciones generales.

Los ciudadanos y los representantes políticos de éstos no son los únicos agentes que participan en el proceso de adopción de las decisiones sociales en los procesos de democracia representativa. Niskanen⁸⁰ introdujo la figura de los funcionarios-burócratas encargados de

⁷⁸ En Arrow (1950) pp. 328-346 y (1951).

⁷⁹ Olters (2001), pp. 3 y ss.

⁸⁰ El concepto de burócrata aparece en Niskanen (1971).

desarrollar las labores técnicas necesarias para que los políticos puedan adoptar las decisiones que les corresponden. Estos burócratas no actúan de forma independiente, sino que se rigen por el objetivo de maximizar el volumen de recursos públicos que gestionan.

Por lo tanto, la nueva economía política se basa en que existen tres agentes principales que participan en el proceso de elección social: los ciudadanos-electores, los políticos y los funcionarios-burócratas. Estos tres grupos actúan atendiendo a la consecución de sus intereses particulares, que son intereses distintos e, incluso, contrapuestos entre sí. Las instituciones políticas, entre las que se encuentra el proceso presupuestario, son el instrumento de interrelación de estos tres agentes.

En este punto se plantea cómo la ciencia económica, y la Hacienda Pública en particular, incorporan el estudio del proceso presupuestario.

En un papel de trabajo fechado en 1997, Rosen⁸¹ ofrece una perspectiva de lo que se considera actualmente que son los temas más relevantes en Hacienda Pública, mediante la comparación de la última versión de su manual de Economía del Sector Público con un manual publicado en 1947. De su análisis se deduce claramente la idea de que la teoría de la Hacienda Pública se inclina en la actualidad hacia los planteamientos teóricos y el uso de los modelos econométricos en detrimento del tratamiento histórico y de los aspectos institucionales. Comenta, por ejemplo, que la última edición de su manual trata la historia de los impuestos y de los gastos públicos de forma superficial y que aspectos claramente institucionales, como pueden ser las leyes fiscales y el fundamento constitucional de los impuestos, no merecen casi su atención.

A primera vista, atendiendo a estas conclusiones, el estudio del presupuesto y del proceso presupuestario parece abocado a ser una de las materias que tienen un menor interés para la Hacienda Pública actual. Sin embargo, el hecho de que el proceso presupuestario sea un proceso político no excluye su estudio del ámbito de la ciencia económica, ya que “aunque tradicionalmente estas materias (las materias presupuestarias) han sido consideradas bajo el dominio de la ciencia política y no de la económica, ambas disciplinas juegan un papel importante en la determinación del presupuesto”⁸².

Para comprender cómo se desarrolla el análisis económico de las instituciones políticas cabe distinguir entre la teoría económica y la economía política⁸³. Durante mucho tiempo el término *economics* (teoría económica) se ha interpretado como el estudio de los

⁸¹ Rosen (1997).

⁸² Musgrave y Musgrave (1992) p. 105.

⁸³ Boldrin (1996) pp. 3-6.

fenómenos abstractos e independientes de sus condiciones históricas y políticas, así como de los marcos institucionales en los cuales éstos se desarrollan, en contraposición a la *political economy* (economía política) como estudio histórico y analítico de las instituciones políticas y sociales para la comprensión de los fenómenos económicos.

La teoría económica ha avanzado más en su desarrollo analítico que la economía política. Este hecho tiene su justificación, atendiendo a Myerson⁸⁴, no en el hecho de que su objeto tenga un mayor interés o relevancia que el de la economía política, sino exclusivamente por razones metodológicas.

En la filosofía social clásica, el estudio de los mercados no era diferente del estudio del gobierno: de hecho, el objeto de estudio de la economía política clásica eran todas las instituciones sociales. Cuando la teoría de precios se convirtió en la única metodología analítica general en economía hubo de separarse el estudio del gobierno del estudio de los mercados, ya que la teoría de precios no puede utilizarse para describir las instituciones políticas.

Esta limitación al avance de la investigación en economía política se encuentra superada en la actualidad. En este sentido, “lo que caracteriza a los últimos quince o veinte años no es tanto un redescubrimiento de los temas clásicos de la economía política, sino el hecho de que el desarrollo del aparato analítico de la teoría del equilibrio económico general y de la teoría de juegos nos ha hecho capaces de aplicar estos mismos instrumentos a problemas que antes no parecían tratables de manera rigurosa”⁸⁵.

En este sentido, el reto al que se enfrenta la moderna teoría económica es la ampliación de su objeto de estudio más allá de los mercados, esto es, de las instituciones en las cuales los sujetos interaccionan a través de mecanismos anónimos de formación de precios, a la vez que se mantiene el rigor alcanzado en el análisis económico moderno⁸⁶.

Dentro de este marco, el estudio del presupuesto público y del proceso a través del cual éste se elabora y aprueba encuentra su acomodo en la moderna teoría de la elección pública⁸⁷. Esta teoría enfatiza el tema de cómo se relacionan los deseos de los ciudadanos contribuyentes sobre cuáles deben ser los bienes públicos provistos por el Sector Público y los gastos públicos que realmente se producen, y esta relación se produce a través del proceso

⁸⁴ Myerson (1996) pp. 7-28.

⁸⁵ Boldrin (1996) p. 3.

⁸⁶ Maski (2000) p. 1.

⁸⁷ Rubin (1992) pp. 5-6.

presupuestario. De esta forma, puede decirse que el presupuesto es la expresión práctica de la teoría de la elección pública⁸⁸.

El análisis del proceso presupuestario y, en general de las instituciones políticas de la sociedad, es esencial tanto desde una perspectiva positiva como normativa. Musgrave⁸⁹ pone de manifiesto la relevancia del análisis de los aspectos institucionales dentro de la teoría de la elección pública, cuando argumenta que la teoría de la democracia representativa ha estado sujeta a duras críticas. La principal de estas críticas es que el funcionamiento de la democracia fiscal es ineficiente y está sesgado hacia una sobre-expansión del Sector Público.

En los últimos años, se considera que, como consecuencia del funcionamiento ineficiente del modelo de democracia representativa ha surgido un moderno Leviatán que amenaza a las instituciones libres. Las razones de este sesgo aparecen tanto en el proceso de votación como en la manera en que los agentes del gobierno (burócratas y políticos) imponen sus propias preferencias a los ciudadanos.

Sin embargo, hay autores que entienden que no solamente la puesta en práctica de los modelos de democracia representativa es ineficiente, sino que también los propios modelos no son apropiados. En este sentido, aunque de la teoría no se desprende que “el crecimiento sustancial en el Sector Público necesariamente indica que existe algo erróneo en el proceso político de determinación de los presupuestos”⁹⁰, son muchos quienes perciben que el crecimiento del gobierno es un síntoma de la existencia de defectos en el proceso político.

Existen dos posturas respecto a estos defectos en los procesos de elección colectiva:

- La primera considera que el crecimiento del gasto público es debido a los compromisos adquiridos en el pasado, esto es, en el momento en que se establecieron determinados programas de gasto obligatorio, por lo que poco se puede hacer en el presente.
- Una segunda considera que las instituciones políticas son defectuosas en sus elementos fundamentales y las soluciones deben ir más allá de la simple tarea de modificar programas de gasto obligatorio. Se han propuesto un conjunto de medidas: promover cambios en los incentivos de los burócratas, promover cambios en el procedimiento presupuestario o la introducción de limitaciones constitucionales en la regulación del gasto público.

⁸⁸ Brown y Jackson (1986) p. 169.

⁸⁹ Musgrave y Musgrave (1992) p. 119 y ss..

⁹⁰ Rosen (1992) p. 150.

El comportamiento económico de los burócratas, el proceso presupuestario y la planificación y el control del presupuesto son distintas facetas del mismo tema: la asignación eficiente de los bienes y servicios públicos. Contemplados de forma conjunta pueden considerarse un tema específico en economía, que puede ser denominado el diseño del gobierno⁹¹, cuyo objeto es crear un conjunto de instituciones que aseguren que los recursos son asignados y distribuidos de acuerdo con las preferencias del electorado. Como la teoría nos indica las dificultades que existen para especificar de forma correcta las preferencias sociales, constituye un elemento esencial en el diseño del gobierno el seguimiento del comportamiento de los burócratas y la naturaleza del marco organizativo/institucional en el cual éstos trabajan.

3.3 El análisis económico de los mecanismos institucionales del presupuesto público.

Las secciones anteriores han servido para presentar la evolución de la teoría de la elección social, evolución que la ha conducido a la integración de los procesos políticos dentro de su objeto de estudio. Esta sección está dedicada a presentar las líneas generales de los modelos económicos que incorporan las instituciones vinculadas a la política fiscal.

Como se ha comentado anteriormente, hoy en día la teoría económica dispone de un marco teórico general para analizar los incentivos y la adopción de decisiones racionales en cualquier tipo de institución social, lo que permite el desarrollo de modelos rigurosos para tratar de explicar las instituciones sociales.

Myerson⁹² ofrece tres razones para que el análisis de las instituciones políticas y de los incentivos que mueven a los agentes que participan en ellas se incluya en el dominio de la teoría económica moderna:

- Los mercados y la política son sistemas fuertemente interconectados en el mundo real y el análisis económico de los mercados sufre de un déficit en la explicación de los factores políticos que son relevantes en su funcionamiento.
- Existen similitudes entre la competencia en los mercados y la competencia en la vida política, por lo que las técnicas de análisis que se desarrollen en uno de los ámbitos pueden ser aplicadas en el otro ámbito.
- Los fallos en el sistema político pueden afectar a los individuos tanto como los fallos en el mercado tradicionalmente analizados por los economistas. Existe una necesidad

⁹¹ Brown y Jackson (1986) pp. 169-170.

⁹² Myerson (1999) p. 672.

de estudiar los elementos del diseño constitucional para completar los análisis económicos.

El análisis económico de las instituciones políticas requiere entender cómo las estructuras políticas perfilan la política económica. El papel de los economistas dedicados a la Hacienda Pública es entender y aconsejar a los gobiernos sobre la mejor forma de desarrollar sus tareas de naturaleza económica⁹³. En la práctica, es corriente que estos consejos no sean oídos, debido al componente político de estas decisiones económicas. Los responsables públicos (tanto los funcionarios como los políticos electos) son ellos mismos actores del juego político en que consiste la asignación de los recursos sociales. Lo que para los economistas es una decisión económica, como los cambios en la política fiscal desde la perspectiva de la mejora del bienestar social, para los políticos constituyen acciones políticas, esto es, se convierten en decisiones del tipo de las que pueden acarrear la derrota política de un presidente o de un primer ministro.

La nueva economía política es la rama de la Hacienda Pública que integra los incentivos políticos en el análisis económico del Sector Público y su teoría central está formada, de una parte, por el análisis microeconómico de los agentes que participan en la formulación de la política fiscal y, de otra, por la ciencia política.

De la microeconomía toma el concepto de agentes que maximizan su función de utilidad y el análisis de la negociación y el acuerdo. Asimismo, la teoría económica proporciona las razones de la existencia del gobierno: el fallo del mercado consistente en su incapacidad de servir como medio para todo tipo de intercambio productivos, esto es, la incapacidad de ofrecer un marco que permita a los individuos actuar de forma cooperativa cuando la cooperación ofrece una asignación óptima, en términos paretianos. La ventaja del gobierno sobre el mercado es que actúan como una institución coercitiva que permite conseguir una asignación colectiva deseable.

De la teoría política se toma el conocimiento de cómo y cuándo las acciones colectivas permiten satisfacer la demanda de las asignaciones cooperativas.

Inman⁹⁴ denomina a los modelos que integran las estructuras institucionales en el análisis de los procesos de votación mayoritaria *procesos de votación mayoritaria con un equilibrio inducido por el procedimiento*. Estos modelos definen tres dimensiones dentro de las estructuras institucionales: quién puede votar, qué propuestas se van a comparar y cómo se pueden modificar las propuestas una vez que se han sometido a votación

⁹³ Ingberman e Inman (1988) p. 105 y ss.

⁹⁴ Inman (1987) pp. 712-719.

Alesina y Perotti⁹⁵ ofrecen una clasificación de estos modelos de economía política que agrupan en seis clases:

1. Modelos basados en políticos oportunistas y votantes ingenuos con “ilusión fiscal”. La escuela de la elección pública tiene como uno de sus temas principales la discusión sobre los excesivos déficits en las modernas democracias. Existen dos ideas que subyacen en el trabajo de esta escuela:
 - La ilusión fiscal, que consiste en que los votantes no entienden la limitación presupuestaria intertemporal del gobierno, ya que sobrestiman los beneficios de los gastos actuales y subestiman la futura carga fiscal.
 - Las políticas de estabilización asimétricas. Las políticas keynesianas de estabilización terminan siendo asimétricas, ya que los políticos siempre están dispuestos a controlar el déficit en los momentos de recesión pero no están dispuestos a controlar los superávits.
2. Modelos de redistribuciones intergeneracionales. En estos modelos se considera el papel de la deuda pública como instrumento que permite trasladar hacia el futuro el coste de los gastos públicos actuales.
3. Modelos de deuda considerada como variable estratégica que vincula al gobierno actual con su sucesor. Se trata de modelos en los que el gobierno actual decide elevar el nivel de deuda pública por encima del nivel óptimo con el fin de limitar la autonomía de los gobiernos posteriores en la adopción de decisiones sobre el gasto público.
4. Modelos de conflictos distributivos entre grupos sociales y/o partidos políticos. Se trata de modelos en los que los déficits son el resultado de conflictos estratégicos entre partidos políticos o grupos sociales que ejercen influencia sobre las decisiones políticas al mismo tiempo.
5. Modelos de intereses geográficamente dispersos. Se trata de modelos que atienden a la base geográfica de los miembros de las comisiones presupuestarias de los órganos legislativos, de forma que la adscripción de estos miembros a una determinada base geográfica provoca la adopción de decisiones fiscales ineficaces.

⁹⁵ Alesina y Perotti (1996b).

6. Modelos que subrayan los efectos de las instituciones presupuestarias. Son los modelos que se fundamentan en la idea de que las instituciones presupuestarias influyen en los resultados de la política fiscal.

El sexto grupo de modelos en esta clasificación corresponde a aquellos centrados en las instituciones presupuestarias. A su vez, estos modelos se dividen entre los que modelizan las reglas numéricas y los que examinan el proceso presupuestario⁹⁶. Estos últimos se encuentran vinculados con una literatura de ciencia política que trata sobre la teoría del proceso presupuestario y los efectos de los procedimientos presupuestarios sobre las decisiones de política económica. Aunque esta literatura se inspira básicamente en el marco institucional y en la experiencia política de los Estados Unidos, contiene ideas teóricas relevantes para el análisis entre países de las instituciones fiscales.

En la tercera sección del capítulo siguiente se ofrece una panorámica de las líneas de desarrollo de los modelos antes descritos.

4. LAS FUNCIONES DEL PRESUPUESTO. UNA PROPUESTA DE ESTUDIO SISTEMÁTICO.

El presupuesto público y el procedimiento presupuestario polarizan la atención de una multiplicidad de agentes tanto públicos y privados. Todos estos agentes buscan que el presupuesto se formule y ejecute de acuerdo con sus intereses propios, lo cual da lugar a que sobre el presupuesto converjan multiplicidad de intereses distintos y, en muchas ocasiones, contrapuestos.

Por otro lado, los agentes económicos exigen al presupuesto público que sirva de instrumento para la consecución de una multiplicidad de objetivos, que se encuentran frecuentemente en conflicto entre sí. Además, en muchas ocasiones el presupuesto es el único medio con que cuentan las autoridades públicas para conseguir alcanzar determinados fines económicos y sociales.

Esta multiplicidad de funciones y objetivos del presupuesto es puesta de manifiesto por Caiden⁹⁷, para quien la presupuestación pública sirve, entre otros, a los siguientes objetivos:

- El reforzamiento de la honestidad en las relaciones financieras.

⁹⁶ Milesi (1997) p. 9.

⁹⁷ Caiden (1989) p. 58.

- El mantenimiento del control y de la fiscabilidad.
- La planificación y gestión de los recursos.
- El equilibrio entre los ingresos y los gastos.
- Lograr la eficiencia en la asignación de recursos.
- Conseguir una distribución equitativa en el proceso de adopción de decisiones.
- Servir de guía económica de acuerdo con principios macroeconómicos.
- Permitir la gestión de las empresas gubernamentales y cuasigubernamentales.

Para Axelrod⁹⁸ el proceso presupuestario abarca ocho funciones interrelacionadas:

- Asignar los recursos disponibles con el fin de alcanzar los objetivos económicos y políticos del Gobierno. Se trata de una función eminentemente política y que genera conflictos entre los grupos sociales.
- Conseguir los recursos financieros necesarios para financiar el presupuesto mediante impuesto y préstamos.
- Estabilizar la economía a través de la política fiscal (la combinación de gastos, ingresos y financiación a través de deuda) en conjunción con la política monetaria.
- Conseguir que los agentes gestores de gasto se hagan responsables de la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos que les proporciona el presupuesto.
- Controlar los gastos para asegurar que sean conformes a las leyes, precisos en su contabilización y compatibles con las orientaciones políticas de los responsables de la política económica.
- Proporcionar un mecanismo para transferir recursos desde un nivel de gobierno a otro.
- Servir como mecanismo para alcanzar el desarrollo social y económico planificado por el Gobierno.

⁹⁸ Axelrod (1989) pp. 7-16

- Proporcionar mecanismos para influir en el comportamiento de los agentes gestores de gasto para que éstos ejecuten los programas de forma más eficaz, económica y eficiente.

Para terminar con los autores que ofrecen listas amplias de los objetivos del presupuesto, debe destacarse la relación de funciones del presupuesto que ofrece Wildavski⁹⁹:

- Los presupuestos hacen que los recursos financieros sean instrumentos que sirvan para alcanzar los objetivos de la sociedad.
- Los presupuestos son declaraciones sobre el futuro, ya que vinculan los gastos previstos con acontecimientos futuros deseables. Por ello, los presupuestos son planes y predicciones sobre estados y acciones futuras.
- Los presupuestos son mecanismos para asignar recursos. En este sentido, sirven como instrumentos para lograr la eficiencia en el uso de estos recursos.
- Los presupuestos sirven para alcanzar objetivos de carácter económico: el aseguramiento de un nivel de crecimiento económico y el logro de la distribución de la renta.
- Los presupuestos son mecanismos a través de los cuales las unidades administrativas negocian sobre fines en conflicto. En este sentido, muestran las expectativas de las organizaciones y sus aspiraciones. Así, durante el proceso de elaboración de los presupuestos se desarrollan por las distintas organizaciones mecanismos estratégicos dirigidos a alcanzar los fines de la organización y las propuestas de presupuestos sirven como señales de las preferencias de los distintos agentes públicos que intervienen en el proceso presupuestario.

Varios autores han agrupado la heterogeneidad de funciones que desarrolla el presupuesto y el proceso presupuestario mediante la elaboración de un esquema de funciones básicas.

En primer término, debe destacarse a Neumark¹⁰⁰, para quien las funciones que realiza el presupuesto son las siguientes:

1. Una función financiera, consistente en hacer posible al Estado la realización de sus verdaderos fines, mediante el establecimiento por anticipado, de acuerdo con los

⁹⁹ Wildavsky (1986) pp. 7-9.

¹⁰⁰ Neumark (1961) pp. 277-279.

recursos que se esperan obtener, del importe máximo de los gastos a efectuar en un determinado periodo.

2. Una función política, ya que el presupuesto es la expresión en cifras del programa de acción política del poder ejecutivo. Mediante el presupuesto se asegura que el poder legislativo puede ejercer de forma periódica una labor de dirección y de control sobre las actividades administrativas realizadas por el poder ejecutivo.
3. Una función jurídica, ya que el presupuesto vincula jurídicamente al poder ejecutivo, de forma que las actuaciones contrarias a lo establecido en el presupuesto son contrarias a la legalidad y acarrear las consecuencias penales establecidas en las Leyes.
4. Una función económica, ya que sirve como medio al poder ejecutivo para ordenar la actividad económica general mediante el desarrollo de la política económica.

Musgrave¹⁰¹ identifica tres funciones propias de la política presupuestaria:

1. La función de asignación, que consiste en la provisión de bienes sociales o el proceso por el que el uso total de los recursos se divide entre bienes privados y sociales y por el que se elige la combinación de bienes sociales.
2. La función de distribución, que es el ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar la conformidad con lo que la sociedad considera un estado justo de distribución.
3. La función de estabilización, que es el empleo de la política presupuestaria como medio para mantener el alto empleo, un grado razonable de estabilidad del nivel de precios y una tasa adecuada de crecimiento económico, teniendo en cuenta los efectos sobre el comercio y la balanza de pagos.

Premchard¹⁰² revisa el contenido de las funciones inicialmente definidas por Musgrave para adecuarlas a las necesidades de los modernos presupuestos públicos. De esta forma, las funciones musgravianas quedan definidas de la siguiente forma:

1. La función de asignación, consiste en la distribución de los recursos entre los sectores público y privado, la distribución de los recursos públicos entre demandas

¹⁰¹ Musgrave y Musgrave (1992) pp. 7 y ss.

¹⁰² Premchard (1983) pp. 67-68.

- competitivas dentro de la Administración y la valoración de los conflictos entre el objetivo de asignación y otros objetivos.
2. La función de distribución requiere prestar atención a la incidencia de los gastos públicos sobre los diferentes grupos de individuos, caracterizados en función de su renta, que son objetivo de estos gastos.
 3. La función de estabilización requiere una valoración precisa del impacto económico de las operaciones del Gobierno sobre la economía y el ajuste consecuente del presupuesto.

Fuentes Quintana¹⁰³ sistematiza la complejidad del presupuesto público también en tres funciones básicas. Para este autor, una vez que ya se ha superado el origen básicamente político del presupuesto público (el presupuesto como medio de control estricto del poder legislativo sobre el poder ejecutivo), pueden definirse tres funciones o justificaciones características del presupuesto:

1. Realizar una programación ordenada de la actividad administrativa para introducir racionalidad en la ordenación del conjunto de gastos e ingresos de la Administración Pública.
2. Una función político-jurídica. Concretar en un documento el mandato que recibe el poder ejecutivo del poder legislativo y que consiste en el ejercicio limitado de una serie de funciones delegadas.
3. Una función político-económica. El presupuesto es un instrumento para alcanzar los objetivos de la política económica: la asignación de los recursos, la distribución equitativa de la renta nacional y la estabilización y el desarrollo económicos.

Para terminar con los autores que ofrecen una sistematización de las funciones del presupuesto, debe citarse a González-Páramo¹⁰⁴ para quien todo presupuesto público desempeña tres tipos de funciones:

1. Función estabilizadora. El presupuesto es un instrumento fundamental para contrarrestar las oscilaciones cíclicas de la economía.
2. Las funciones administrativas del presupuesto, que se concretan en tres propósitos diferentes: previsión, planificación y control. El presupuesto debe ofrecer a los

¹⁰³ Fuentes Quintana (1987) p. 252.

¹⁰⁴ González-Páramo (1995) p. 92

agentes económicos, privados y públicos, previsiones de calidad para la adopción de decisiones. Como instrumento de planificación debe asegurar la consistencia de los gastos y el déficit con las variables macroeconómicas básicas a medio y largo plazo. El presupuesto debe ser, asimismo, un medio transparente de rendición de cuentas y de exigencia de responsabilidad sobre el grado de cumplimiento del mandato recibido del legislativo.

3. Las funciones político-económicas del presupuesto, que son aquéllas que hacen del proceso presupuestario un punto focal en la resolución de conflictos entre los agentes participantes: ministros del Gobierno, legisladores y ciudadanos.

Las cuatro clasificaciones anteriores de las funciones del presupuesto (considerando una sola la clasificación de Musgrave actualizada por Premchard) sirven de base para elaborar una nueva clasificación, en la cual se recogen todas las actividades y elementos relacionados con el presupuesto y que permite un análisis independiente de aquellos elementos presupuestarios que son homogéneos en su naturaleza.

La clasificación de Neumark no incluye la referencia al presupuesto como medio para mejorar la gestión pública. Además, las funciones financiera y económica pueden integrarse en una única función, como sucede con las funciones política y jurídica. La clasificación de Musgrave solamente incorpora los elementos relacionados con el presupuesto que tienen una vinculación directa con la actividad económica, excluyendo los aspectos políticos y de gestión pública.

Se considera que la clasificación de las funciones presupuestarias ofrecida por Fuentes Quintana delimitada de forma precisa estas funciones. Sin embargo, la función político-jurídica no abarca todos los aspectos de naturaleza política que plantea el presupuesto, ya que solamente incluye el aspecto de la aprobación por el Poder legislativo del presupuesto. En cuanto a la clasificación de González-Páramo no incorpora los elementos de gestión pública y dentro de las funciones administrativas del presupuesto se encuentran tanto elementos propios de la política económica como elementos de naturaleza jurídica.

Atendiendo a las observaciones anteriores, puede afirmarse que el presupuesto no solamente debe servir para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos (aspecto de gestión pública), sino que también debe de conseguir plasmar en un esquema de ingresos y gastos válido para un periodo temporalmente limitado las elecciones socialmente imperantes relativas a las actividades que debe desarrollar el Sector Público y cómo deben financiarse (aspecto político) y, en tercer lugar, debe ser un instrumento al servicio de la política económica del Gobierno (aspecto económico).

Pueden, de esta forma, definirse tres *vertientes* o aspectos del presupuesto público:

- Una *vertiente macroeconómica*. Bajo esta perspectiva, el presupuesto es un instrumento del Sector Público para intervenir en la actividad económica general. Por ello, dentro de la vertiente macroeconómica se pueden englobar todos los elementos relacionados con la función del presupuesto como instrumento del Gobierno para desarrollar sus actuaciones de política económica.
- Una *vertiente microeconómica*. Bajo esta perspectiva el presupuesto es un instrumento para ordenar la actividad financiera de los agentes públicos.
- Una *vertiente política*. Bajo esta perspectiva el presupuesto es el medio para plasmar las elecciones sociales en el programa financiero anual de ingresos y gastos públicos.

Mediante la definición de estas tres vertientes presupuestarias se pretende disponer de un marco que permita que el análisis del presupuesto público sea factible y, a la vez, no renuncie a tratar todos los aspectos relevantes de la presupuestación pública.

El análisis es factible por cuanto permite ordenar la multiplicidad de aspectos o temas del presupuesto, mediante la integración en una sola de las tres vertientes de cualquiera de estos aspectos o temas relacionados con el presupuesto, lo cual delimita el análisis de cada uno de estos aspectos o temas.

Cada una de las vertientes del presupuesto está definida de forma lo suficientemente clara para diferenciarla de las otras dos. A su vez, cada vertiente presenta la suficiente homogeneidad interna como para que pueda desarrollarse un estudio exhaustivo de los temas que le son relevantes mediante el método adecuado a esta vertiente.

En este sentido, dentro de cada vertiente presupuestaria pueden identificarse:

- Un objetivo o conjunto de objetivos específicos asignados al presupuesto.
- Un grupo de modelos presupuestarios cuyo desarrollo permite alcanzar estos objetivos, en los que están integrados los principios orientadores de cómo debe formularse y ejecutarse idealmente el presupuesto.
- Un conjunto de teorías positivas que explican cómo se desarrollan los procesos presupuestarios realmente aplicados en los diferentes países.

Debe destacarse que la intención de delimitar claramente el ámbito de cada una de las perspectivas o vertientes no debe suponer que el análisis renuncie a una consideración

global del presupuesto, ya que ninguna de las perspectivas pretende ofrecer una visión total del presupuesto público por sí sola.

De esta forma, si se pretende realizar un estudio del proceso presupuestario de un país en un periodo determinado, este estudio solamente puede ser global cuando desarrolle el análisis separado de cada una de las vertientes y, además, de las interrelaciones y conflictos que se generan entre estas vertientes y su solución.

4.1 La vertiente macroeconómica del presupuesto.

La vertiente macroeconómica del presupuesto se caracteriza por incluir el análisis de los elementos vinculados al desarrollo de la política económica. En este sentido, integra los aspectos relacionados con la función económica definida por Neumark, con la función político-económica definida por Fuentes Quintana y con la función estabilizadora de González-Páramo.

Desde esta perspectiva macroeconómica, el presupuesto es uno de los dos instrumentos con que cuentan las autoridades para influir en la actividad económica. El otro instrumento es la política monetaria. Como se pone de manifiesto en el apartado dedicado a la evolución del sistema presupuestario norteamericano, a lo largo de los últimos 50 años ha cambiado el peso relativo de estos dos instrumentos dentro de la política económica.

Asimismo, durante este periodo de tiempo también han variado las prioridades en la ejecución de la política económica. Hasta mediados de los años 70 del siglo XX la política económica, a través del presupuesto, tenía asignado el desarrollo de las funciones definidas por Musgrave mencionadas anteriormente.

Sin embargo, como consecuencia de la evolución de la situación económica, se produjo a partir del periodo citado un cambio en el paradigma económico imperante. Este cambio ha supuesto que en la actualidad se considere, desde una perspectiva de política económica, que la prioridad en la formulación y ejecución del presupuesto es la consecución del equilibrio presupuestario. Mantener el equilibrio de las cuentas públicas es la mejor contribución del presupuesto a la política económica y debe ser la política monetaria la responsable de ajustar el comportamiento de las variables macroeconómicas a los objetivos marcados por las autoridades.

Los elementos del presupuesto público sobre los cuales se centra el análisis desde la perspectiva macroeconómica son las macromagnitudes presupuestarias (el volumen total de gastos y su distribución por grandes funciones, los ingresos, el déficit presupuestario, el volumen de deuda...).

Respecto a las técnicas presupuestarias vinculadas a la vertiente macroeconómica del presupuesto, el proceso presupuestario debe integrar el análisis económico¹⁰⁵. Este análisis económico incluye la formulación de planes a largo plazo, el establecimiento de las necesidades de recursos, la formulación de estrategias fiscales alternativas, la evaluación del impacto del presupuesto y la planificación de los ajustes entre ingresos y gastos.

4.2 La vertiente microeconómica del presupuesto.

La vertiente microeconómica abarca el análisis del presupuesto como medio a través del cual se ordenan las actividades económico-financieras de la multiplicidad de agentes gestores de gasto encuadrados en el ámbito del Sector Público. El presupuesto es un vehículo no solamente para presentar y desarrollar aspectos amplios de política macroeconómica y de distribución, sino también para considerar los objetivos, las metas y la eficacia de los programas de gastos individuales¹⁰⁶.

La actividad financiera desarrollada por los agentes públicos en la actualidad presenta una gran complejidad, tanto en lo referido a la diversidad en los regímenes legales de actuación de estos agentes, en las finalidades que éstos persiguen, en el entorno en el cual deben desarrollar sus actuaciones y en los objetivos que orientan estas actividades. Esto, junto con el peso que la actividad financiera tiene sobre el conjunto de la actividad económica, hace necesario organizar y orientar toda esta variada actividad a través de un adecuado proceso presupuestario.

Desde esta perspectiva, y como ya se ha apuntado en la sección segunda anterior, en los Estados Unidos, el proceso presupuestario ha sido desde los años 30 del siglo XX un instrumento esencial para presionar a los departamentos administrativos para que mejoren la gestión de sus programas y proyectos. No existe ningún sistema de adopción de decisiones que ofrezca tantas oportunidades para identificar los fallos administrativos y para adoptar acciones correctoras. El proceso presupuestario es un *arma formidable para alterar las estructuras organizativas, los sistemas de operación, los programas y las políticas*¹⁰⁷.

Los aspectos del presupuesto sobre los que se realiza el análisis desde la perspectiva microeconómica son los programas presupuestarios, los objetivos de estos programas y los indicadores de resultados, los métodos de evaluación del coste y de la eficiencia de los agentes gestores de gasto, etc.

¹⁰⁵ Premchard (1983) p. 69.

¹⁰⁶ Keating (1991) p. 238.

¹⁰⁷ Axelrod (1989) p. 85.

Respecto a las técnicas presupuestarias relacionadas con la vertiente microeconómica del presupuesto, están integradas por el denominado por Premchard¹⁰⁸ análisis de programas, que comprende el análisis detallado de las necesidades de cada programa, la incidencia de los gastos y beneficios, el análisis de los estándares del servicio, la estimación del volumen de las actividades y la planificación temporal de los gastos.

4.3 La vertiente política del presupuesto.

La vertiente política del presupuesto se caracteriza por incorporar todos los elementos del presupuesto vinculados a las relaciones entre los agentes públicos y privados que participan en el proceso presupuestario y cómo la estructura de estas relaciones condiciona la forma y contenido del presupuesto así como su ejecución.

En este sentido, el proceso presupuestario y el presupuesto mismo se diseñan para servir en primer término para una función política¹⁰⁹. La presupuestación es un proceso que sirve para realizar elecciones de carácter político, se desarrolla de acuerdo con criterios de racionalidad política más que de racionalidad económica y para los actores políticos el control sobre las etapas claves del proceso presupuestario es considerado un instrumento vital tanto para ganar soporte político como para sostenerlo.

La presupuestación pública siempre implica necesariamente una petición de fondos por parte de los agentes gestores de gasto y una asignación de estos fondos. El proceso presupuestario no es el único instrumento económico que permite que determinados agentes demanden recursos escasos y que estos recursos sean asignados, ya que el mercado también realiza estas actividades. Lo que distingue al proceso presupuestario del proceso de mercado es que los recursos son demandados y asignados de acuerdo con reglas y procedimientos establecidos para este fin¹¹⁰ y que tienen naturaleza política.

El proceso presupuestario es el mecanismo a través de cual las preferencias de los ciudadanos respecto a los bienes públicos se trasladan a la actividad financiera del Sector Público¹¹¹. A través del proceso presupuestario se interrelacionan los votantes, los burócratas y los políticos y se alcanza un equilibrio en el cual se establece de forma simultánea:

- El nivel total de gasto público.

¹⁰⁸ Premchard (1983) p. 69.

¹⁰⁹ Gray y Jenkins (1993) p. 187.

¹¹⁰ Schick (1988) p. 64.

¹¹¹ Brown y Jackson (1986) p. 178.

- Los tamaños de los diferentes programas de gasto público.
- El tamaño de los ingresos tributarios y su reparto entre las distintas categorías de contribuyentes.

En este sentido la aritmética del presupuesto (el desarrollo pormenorizado de los ingresos y gastos públicos) es una aritmética política. La política influye sobre las actividades y sobre los resultados de la presupuestación; aunque las cifras presupuestarias se formulan atendiendo a reglas de carácter técnico y prácticas administrativas establecidas, tienen consecuencias de carácter político¹¹².

Por ello, los elementos del proceso presupuestario que se consideran desde esta perspectiva política son las reglas que rigen la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto, los agentes que participan en el proceso presupuestario, las funciones y competencias que ejercen y ostentan, las relaciones entre agentes presupuestarios, etc.

4.4 Las relaciones entre vertientes.

Como se ha mencionado anteriormente, la definición de tres vertientes o perspectivas presupuestarias distintas permite disponer de un marco de análisis en el que puedan asignarse los temas de interés para el presupuesto, así como los diferentes modelos y técnicas presupuestarias a una sola de estas vertientes.

A pesar de lo anterior, lo cierto es que los criterios que permiten delimitar qué temas con relevancia presupuestaria corresponden a una u otra perspectiva del presupuesto no son perfectos. En este sentido, pueden señalarse temas que caben en una o otra perspectiva dependiendo del enfoque bajo el cual se plantee el tema.

Por ejemplo, el tema del presupuesto como instrumento de redistribución de la renta parece claro que corresponde a la vertiente macroeconómica del presupuesto. En este sentido, Musgrave identifica la función de distribución como una de las tres funciones de la política económica y, además, los instrumentos tradicionalmente considerados como medios de redistribución de la renta (la fijación de los niveles impositivos así como la determinación del nivel de gasto público y su distribución entre políticas sociales y de inversión) son materias propias de esta perspectiva macroeconómica.

Sin embargo, si se considera el tema de la redistribución de la renta en relación con el proceso presupuestario como una situación de conflicto entre diferentes grupos de interés

¹¹² Schick (1995) p. 12.

por conseguir que su saldo presupuestario (definido como la diferencia entre los recursos obtenidos del presupuesto y la carga impositiva que cada grupo de interés obtiene y soporta respectivamente) sea cero o positivo, la redistribución de la renta pasa a ser un tema vinculado a la perspectiva política del proceso presupuestario.

Otro ejemplo en el que no puede establecerse una delimitación clara entre vertientes es el aspecto de competencia entre agentes para obtener una asignación lo más elevada posible de recursos presupuestarios que les beneficien, presente en el proceso presupuestario.

Tal y como se ha definido la perspectiva política del presupuesto, parece claro que el análisis del conflicto entre intereses contrapuestos corresponde a esta perspectiva. Sin embargo, como se explica en el capítulo segundo, varias técnicas presupuestarias integradas en la vertiente microeconómica del presupuesto incorporan mecanismos que permiten elegir entre programas alternativos de asignación de recursos, por lo que incorporan, aunque de forma tangencial, este elemento de conflicto.

Estos dos ejemplos demuestran que el análisis de cada una de las vertientes por separado debe ser completado con una evaluación conjunta de las tres vertientes. Como señala Musgrave¹¹³, hay que rendirse ante la evidencia de que la política presupuestaria comporta un conjunto de objetivos distintos que se solapan, por lo que surgen dificultades para diseñar una política que permita satisfacer todos estos objetivos.

5. RESUMEN Y CONCLUSIONES.

En este capítulo se ha ofrecido una visión general del presupuesto y del proceso presupuestario público orientada a sistematizar y encauzar la multiplicidad de facetas que presenta el proceso presupuestario y así organizar el trabajo que se desarrolla en los capítulos posteriores.

La actividad económica presenta un aspecto que la identifica y es que los agentes, cualesquiera que sea su naturaleza, que adoptan decisiones económicas buscan satisfacer sus necesidades y se encuentran sujetos a restricciones en su comportamiento. Por ello, la adopción racional de decisiones económicas exige una planificación previa de los posibles efectos asociados a estas decisiones y el marco más apropiado para desarrollar esta planificación es el proceso presupuestario.

¹¹³ Musgrave y Musgrave (1992) p. 15.

Bajo esta perspectiva, el proceso presupuestario es común a todo agente económico, con independencia del grado de complejidad de su organización y de la naturaleza de las actividades que realice.

Con el fin de comenzar a acotar el objeto de este trabajo, debe realizarse una primera distinción entre agentes económicos, de forma que se excluyan a aquellos agentes que carezcan del suficiente tamaño como para desarrollar un proceso presupuestario mínimamente organizado. Centrando nuestra atención en aquellos agentes económicos públicos y privados cuyo tamaño les permita destinar un conjunto específico de recursos materiales y personales a su gestión económico-financiera, distintos de los empleados en el desarrollo de su actividad principal, puede definirse el proceso presupuestario como aquél que integra tres procesos: la planificación financiera de los objetivos de la organización, la gestión financiera y el control de esta gestión.

El siguiente paso en el desarrollo de este capítulo consiste en identificar los elementos diferenciadores del proceso presupuestario público, que traen causa de la vinculación entre presupuesto público y gobierno democrático de los asuntos públicos. El presupuesto público es una de las manifestaciones del régimen democrático liberal o constitucional como forma política de organización del Estado y está asociado al principio de legalidad en la gestión de los recursos financieros públicos.

Una vez identificada la naturaleza esencial del presupuesto público cabe preguntarse por un concepto de esta institución. Al analizar la doctrina nos encontramos que los autores más actuales son renuentes a ofrecer un concepto esquemático del presupuesto público, como el que Neumark ofreció en 1961. En su lugar, presentan una visión de los elementos y actividades relacionadas con la actividad presupuestaria pública.

Este hecho pone de manifiesto la enorme variedad y riqueza de facetas que muestra la actividad presupuestaria pública. Ésta incorpora a la actividad de formación de la documentación presupuestaria a la que aludía Neumark un conjunto de aspectos relacionados con la consideración del proceso presupuestario como el marco dentro del cual las preferencias de los ciudadanos se transforman en las acciones que constituyen la actividad financiera pública.

La perspectiva del proceso presupuestario como medio para que las elecciones democráticas se plasmen en programas de ingresos y gastos tiene como una de sus principales implicaciones la necesidad de considerar el proceso presupuestario público como el marco dentro del cual se relacionan una múltiple y variada cantidad de agentes, tanto públicos como privados, cuyos intereses son distintos y, en muchas ocasiones, opuestos entre sí.

Continuando con el proceso de avance en el análisis del proceso presupuestario público, al observar los procesos presupuestarios que se desarrollan en la realidad en los diferentes países se puede concluir que la estructura de estos procesos presupuestarios no es neutral respecto de los resultados que se pretenden alcanzar. Esto es, los objetivos prioritarios de la política económica varían entre países y entre épocas, y los procesos presupuestarios que se desarrollan en la práctica son diferentes en función de cuál sea el objetivo prioritario que se pretenda conseguir. El diseño de un proceso presupuestario orientado al control de legalidad de la actividad financiera del poder ejecutivo es muy distinto del diseño de un proceso presupuestario orientado a la eficiencia en la utilización de los recursos públicos.

La anterior afirmación implica que es necesario conocer la realidad de los procesos presupuestarios desarrollados durante los últimos años, para lo que resulta esencial conocer el proceso presupuestario norteamericano. El presupuesto norteamericano es un referente esencial de los modelos presupuestarios aplicados en todo el mundo, ya que los paradigmas presupuestarios que han surgido a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y que se han expandido a la generalidad de los países han aparecido siempre como respuesta a las necesidades específicas de la política presupuestaria norteamericana que se planteaban en cada momento.

La historia del proceso presupuestario norteamericano en los últimos 50 años permite identificar dos etapas en su desarrollo. Durante la denominada etapa del presupuesto ejecutivo, que abarca desde los años 20 del siglo pasado hasta la aprobación de la Ley del Presupuesto Legislativo (*Congressional Budget and Impoundment Control Act*) en 1974, el presupuesto norteamericano se orientó hacia la mejora en la gestión de las agencias públicas y en la dirección de la economía para alcanzar el pleno empleo.

El final de esta etapa, como consecuencia del fracaso del paradigma keynesiano de política económica y de la situación de descontrol del déficit público a la que se había llegado, dio paso a un nuevo modelo presupuestario orientado básicamente al control de las finanzas públicas.

El siguiente paso en la construcción de un marco general del análisis del proceso presupuestario consiste en vincular la teoría de la Hacienda Pública con el presupuesto público. La teoría de los bienes públicos constituye el antecedente del moderno estudio del proceso presupuestario dentro de la Hacienda Pública. Las especiales características y forma de provisión de estos bienes públicos requiere definir mecanismos de decisión sobre la cuantía en que se producen y quiénes y cómo aportan recursos para financiar su producción distintos del mecanismo del mercado, propio de los bienes privados.

En una sociedad democrática, estos mecanismos deben construirse sobre las preferencias de los ciudadanos. Los procesos más sencillos consisten en preguntar de forma

directa a todos los ciudadanos su opinión, mediante los denominados procesos de democracia directa. Sin embargo, a pesar de su aparente simplicidad, estos procesos de democracia directa no constituyen la solución al problema de la elección pública. En primer lugar, porque resulta impracticable una solución que exige consultar a todos los ciudadanos cada una de las decisiones sobre los bienes públicos y, en segundo lugar, porque conforme al denominado teorema de la imposibilidad de Arrow, no son procesos eficientes.

Resulta, por lo tanto, que las decisiones sobre la provisión de los bienes públicos han de ser adoptadas a través de mecanismos de democracia representativa, lo cual exige configurar los procedimientos políticos y administrativos que permitan que los votos de los ciudadanos acaben convirtiéndose en actividades económico-financieras públicas. El proceso presupuestario es el marco en el que se desarrollan estos procesos.

El estudio del presupuesto público se ha desarrollado en los últimos años de forma muy considerable en paralelo a la creciente relevancia del análisis de las instituciones dentro de la teoría económica. Tradicionalmente, la economía política, esto es, el análisis histórico y analítico de las instituciones políticas y sociales relevantes para los fenómenos económicos, ha estado relegada por razones exclusivamente metodológicas: se consideraba que eran objeto de la ciencia política y sociológica, no de la ciencia económica.

Sin embargo, los avances en los métodos analíticos producidos en los últimos años han permitido incorporar el análisis de las instituciones a la teoría económica con pleno derecho. Este análisis debe siempre tener muy presente el fuerte componente político de las decisiones de política económica, pero no por ello debe renunciar a desarrollar un análisis de naturaleza económica de estas decisiones.

La nueva economía política es la rama de la Hacienda Pública que integra los elementos políticos en el análisis económico del sector Público. En el seno de la nueva economía política se han desarrollado los modelos de economía política sobre el proceso presupuestario, que permiten desarrollar análisis de comportamiento de los agentes presupuestarios, como los que se ofrecen en el cuarto capítulo de este trabajo de investigación.

Para terminar este primer capítulo se ofrece una clasificación de las funciones del presupuesto público que sirve de orientación para organizar el contenido del resto de este trabajo de investigación, para lo que se utilizan las aportaciones de diversos autores que han ofrecido diversas sistematizaciones de las funciones que cumplen los presupuestos públicos.

Se distingue entre tres vertientes en el presupuesto público macroeconómica, microeconómica y política.

Se define la vertiente macroeconómica como el análisis de los elementos relacionados con el proceso presupuestario utilizado como instrumento de intervención del Sector Público en la economía.

Se define la vertiente microeconómica como el análisis del presupuesto público en cuanto es el medio para ordenar las actividades de los agentes públicos que desarrollan actividades financieras.

Por último, se define la vertiente política como el análisis positivo de las relaciones entre todos los agentes públicos y privados que tienen intereses en la actividad financiera pública y cómo estas relaciones condicionan los resultados presupuestarios.

CAPÍTULO II. LAS DISTINTAS PERSPECTIVAS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

Una vez que en el primer capítulo se ha perfilado el concepto de presupuesto y de proceso presupuestario, el presente capítulo tienen como objetivo presentar un marco de análisis del presupuesto que sirva de guía para desarrollar el análisis del proceso presupuestario en España a lo largo de la segunda parte de este trabajo de investigación.

Como ya se ha puesto de manifiesto, la complejidad de la institución presupuestaria es tal que se hace necesario dividir o compartimentar el acervo de análisis teóricos, modelos y otros estudios que tienen por objeto el presupuesto y el proceso presupuestario en diferentes apartados. Para realizar esta tarea se va a utilizar la descripción del proceso presupuestario federal norteamericano desarrollada en el apartado 3 del capítulo I y la estructura en tres vertientes del presupuesto, descrita en el apartado 4 del mismo capítulo.

El análisis del proceso presupuestario norteamericano refleja que, desde los años 50 del siglo pasado, es posible identificar dos grandes orientaciones o intereses superiores a los cuales debe dar satisfacción el presupuesto y que permite entender y enmarcar el desarrollo del proceso presupuestario en los últimos cincuenta años.

La primera de estas orientaciones es la búsqueda de la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos. La segunda de estas orientaciones es el mantenimiento del equilibrio en las cuentas públicas.

Aunque estas dos orientaciones o intereses han estado presentes a lo largo de la evolución del proceso presupuestario en los últimos 50 años, puede afirmarse que la primera fue la perspectiva dominante en el periodo comprendido entre los años 50 y los años 70 del siglo XX, mientras que la segunda es la perspectiva que domina la teoría y la práctica presupuestaria desde los años 70 del siglo pasado hasta ahora.

El diferente interés principal se plasma en la visión del gasto público, incrementalista o decrementalista¹. El continuo crecimiento de los gastos públicos, característico de los presupuestos de los años 50 y 60 del siglo pasado, dependía del mantenimiento de una tasa positiva de crecimiento económico, lo que permite una tasa creciente de los recursos disponibles para ser distribuidos mediante el proceso presupuestario. En este entorno de gasto

¹ Schick (1983).

público siempre creciente, el interés principal era conseguir la máxima eficiencia en su empleo.

En el momento en que estos recursos disponibles dejan de crecer, tanto como consecuencia de la crisis económica de los años 70 como por el triunfo de un nuevo paradigma del papel del Sector Público en la economía que exige una reducción del gasto público, el proceso presupuestario se convierte en decrementalista, esto es, se orienta a la reducción de los gastos públicos.

Junto con la distinción entre los dos intereses principales del proceso presupuestario es preciso perfilar las tres perspectivas o vertientes del presupuesto público presentadas en el último apartado del capítulo anterior para ofrecer el esquema de los modelos presupuestarios cuyo análisis constituye el objeto de este capítulo.

Para perfilar las perspectivas del presupuesto público se utilizan dos criterios. El primero distingue entre el análisis positivo y normativo y el segundo distingue entre las perspectivas interna y externa.

Un modelo presupuestario tiene carácter positivo cuando explica cómo se desarrolla el procedimiento presupuestario y ofrece instrumentos para analizar el resultado último de este procedimiento presupuestario, esto es, el presupuesto. Por el contrario, un modelo presupuestario tiene carácter normativo cuando explica cómo debe desarrollarse el procedimiento presupuestario para alcanzar determinados objetivos.

Conforme a este criterio, se separan las perspectivas macroeconómica y microeconómica, por un lado, de la perspectiva política. A efectos del resto de este trabajo de investigación, se entiende que las perspectivas macroeconómica y microeconómica son perspectivas normativas mientras que la perspectiva política es positiva.

Esta decisión acota el campo de análisis y excluye diversos temas relacionados con el proceso presupuestario y la actividad financiera del Sector Público de gran interés, fundamentalmente relacionados con una perspectiva positiva de la vertiente macroeconómica. Entre otros, el análisis de las causas del crecimiento del Sector Público, la teoría de la imposición óptima o el análisis de los efectos económicos de los distintos tipos de gastos. Sin embargo, esta limitación es necesaria para mantener el tamaño de este trabajo de investigación dentro de unos límites razonables.

A su vez, para distinguir los modelos a incluir en la vertiente macroeconómica de aquellos a incluir en la vertiente microeconómica se debe atender a la diferente perspectiva con la cual contemplan el proceso presupuestario. Un modelo adopta la perspectiva externa cuando se orienta a la integración del proceso presupuestario y del presupuesto en el entorno

económico y político de la sociedad, lo cual permite clasificarlo en la vertiente macroeconómica, mientras que un modelo presupuestario adopta una perspectiva interna cuando se dirige a la ordenación de los elementos integrados en el propio presupuesto, clasificándose dentro de la perspectiva microeconómica.

Aplicando las ideas anteriores se obtiene el siguiente cuadro, en el cual se recogen los seis grandes temas que van a ser desarrollados a lo largo de este capítulo y que permitirán en la segunda parte de este trabajo de investigación analizar el procedimiento presupuestario español actual.

Cuadro 2. Los modelos de proceso presupuestario.

	CRITERIO ORIENTADOR	
	Eficiencia	Estabilidad presupuestaria
VERTIENTE MACROECONÓMICA	El presupuesto de estabilización.	Los modelos de equilibrio presupuestario
VERTIENTE MICROECONÓMICA	Los modelos presupuestarios de maximización de la eficiencia	El presupuesto base cero. La nueva gestión pública.
VERTIENTE POLÍTICA	El incrementalismo presupuestario	Los modelos de economía política sobre el comportamiento de los agentes presupuestarios

El presupuesto de estabilización se ha incluido en la columna correspondiente a la orientación hacia la eficiencia puesto que, como se explica a continuación, este modelo subordina el objetivo del equilibrio de las cuentas públicas al logro de la máxima eficiencia de la intervención pública sobre la actividad económica, esto es, el ajuste del ciclo económico para conseguir el pleno empleo.

1 LA VERTIENTE MACROECONÓMICA DEL PRESUPUESTO

En este apartado se desarrollan los modelos presupuestarios vinculados a la perspectiva macroeconómica del presupuesto público. Como se ha explicado en la introducción de este capítulo, se trata de modelos que adoptan una perspectiva externa puesto que relacionan el proceso presupuestario con la actividad económica general.

Desde una perspectiva temporal, tal como se ha explicado en el apartado 2.2 del capítulo anterior, desde principios de los años 60 del siglo pasado se consideró al presupuesto como un instrumento de intervención pública en la actividad económica, mediante el modelo del presupuesto de estabilización.

La crisis del presupuesto de estabilización determinó el cambio de perspectiva dominante del presupuesto público. Desde la perspectiva macroeconómica, este cambio está suponiendo la puesta en práctica de medidas orientadas a la limitación del déficit de las cuentas públicas. Estas medidas, que se vinculan generalmente a las normas legales que rigen el proceso presupuestario, son objeto del segundo apartado de esta sección.

1.1 El presupuesto de estabilización.

La concepción clásica de la Hacienda Pública, cuyos orígenes se encuentra en los ideales políticos del liberalismo inglés del siglo XIX y en las proposiciones de la teoría clásica del desarrollo económico, exigía que el presupuesto público se liquidara equilibradamente, esto es, que los gastos corrientes fueran financiados exclusivamente con ingresos corrientes².

Conforme a esta concepción clásica de la Hacienda Pública, el principio del presupuesto equilibrado se justificaba en el plano económico por la necesidad de evitar que el Sector Público drenase recursos financieros a la acumulación de capital privado, lo que se produce cuando el ahorro privado financia gastos públicos que, por definición, no contribuyen a la formación de capital.

Desde una perspectiva política, el equilibrio presupuestario era deseable por cuanto el desequilibrio de las cuentas públicas genera una extensión inapropiada de la actividad pública. En este sentido, el presupuesto equilibrado en Estados Unidos tenía un significado simbólico más allá de su estricto significado económico³, el presupuesto equilibrado siempre

² Fuentes Quintana (1987) pp. 74-75.

³ Patashnik (2000) p. 70.

había sido sinónimo de control democrático, armonía social y del mantenimiento del gobierno republicano. Por el contrario, los déficits presupuestarios eran sinónimos de ineficiencia y corrupción. Incluso Franklin D. Roosevelt, cuyos programas de la Nueva Era provocaron una serie de elevados déficits en periodo de paz, nunca abandonó la perspectiva de que el Gobierno, salvo en tiempos de crisis, tenía la obligación moral de equilibrar sus cuentas.

Como se ha señalado en el capítulo anterior, el triunfo de la teoría económica keynesiana supuso una revisión del principio del equilibrio presupuestario. La teoría económica keynesiana desarrollada en los años 30 del siglo XX fue rápidamente aceptada por la mayoría de los economistas, aunque su influencia en la política fiscal no fue tan rápida. Aunque el presupuesto en Gran Bretaña fue utilizado como instrumento contracíclico de política económica desde el final de la Segunda Guerra mundial y la Ley de Empleo norteamericana de 1946 imponía al Gobierno la obligación de seguir políticas tendentes al pleno empleo, no fue hasta la Administración Kennedy cuando comenzaron a aplicarse políticas económicas manifiestamente keynesianas⁴.

De acuerdo con el nuevo paradigma de política fiscal basado en la teoría económica keynesiana, el presupuesto debe convertirse en un instrumento activo de intervención sobre la actividad económica para estabilizar los ciclos económicos.

Tal y como explicaba el Presidente Kennedy en su discurso de presentación del informe económico de 1962, las fluctuaciones en el gasto de las empresas y de los individuos siempre van a existir, lo cual no exige estar condenados a una continua alternancia de años buenos y malos. El ciclo económico no tiene porqué ser inevitable, sino que el Gobierno, a través de su política fiscal, puede compensar las fluctuaciones de la economía privada, contribuyendo a la estabilidad económica.

La política fiscal asume como objetivos principales la consecución del pleno empleo y una prosperidad sostenida sin inflación así como la aceleración del ritmo de crecimiento económico. El equilibrio de las cuentas públicas debe quedar supeditado a la consecución de los objetivos anteriores, por cuanto las etapas de prosperidad económica disminuyen los déficits mientras que las épocas de recesión los crean⁵.

Conforme al análisis del multiplicador fiscal⁶, un incremento de los impuestos y una disminución de los gastos provocan ambas una disminución de la demanda agregada de la

⁴ Dornbush y Fisher (1984) p. 548.

⁵ Presidencia de los Estados Unidos de América (1962).

⁶ Musgrave (1990) p. 326.

economía mientras que una disminución de los impuestos y un aumento de los gastos generan un incremento de la demanda agregada de la economía.

Desde un punto de vista teórico, los conceptos que subyacen tras la utilización activa del presupuesto para compensar los ciclos económicos, o activismo fiscal, son las nociones de producción potencial (*potential output*), brecha de producción (*Gross National Product o GNP Gap*) y superávit presupuestario de pleno empleo (*full-employment budget surplus*)⁷.

La producción potencial o de pleno empleo mide el nivel de producción que la economía es capaz de alcanzar cuando existe una situación de pleno empleo. Por otro lado, la brecha de producción es la diferencia entre el nivel actual de producción de la economía y el nivel de producción de pleno empleo. La existencia de una brecha negativa entre el nivel real de producción y el potencial requiere una política fiscal activa que incremente el nivel de demanda agregada.

En tercer lugar, el concepto de superávit presupuestario de pleno empleo sirve como instrumento para distraer la atención sobre los déficits presupuestarios reales⁸. La intención de la Administración norteamericana de utilizar el presupuesto como instrumento activo de política fiscal chocaba con las reticencias del Congreso y de la ciudadanía a admitir medidas de incremento de gastos o de disminución de ingresos que implicaran un aumento de los déficits presupuestarios.

Mediante el concepto de superávit presupuestario de pleno empleo, la Administración Kennedy tuvo un gran éxito político ya que consiguió la aprobación de sus medidas fiscales. Para ello, mostró al Congreso cuál sería el superávit presupuestario que se lograría en una situación de pleno empleo, como la que pretendían conseguir estas medidas fiscales, alejando el interés de los miembros del poder legislativo de los déficits públicos que se estaban produciendo en la realidad.

Durante los años de la postguerra, la mayoría de los Gobiernos occidentales desarrollaron un consenso sobre las prescripciones keynesianas para estimular y estabilizar la economía. Sin embargo, los años 70 del siglo pasado, como consecuencia fundamentalmente de la crisis energética iniciada en 1973, registraron una situación caracterizada por una elevada tasa de inflación junto con un estancamiento en el ritmo de crecimiento económico (*stangflación*). Los instrumentos de intervención económica característicos del activismo fiscal se mostraron incapaces de resolver esta situación.

⁷ Dornbush y Fisher (1984) pp. 549-550.

⁸ Axelrod (1988) pp. 194-195.

Esta crisis del modelo fiscal keynesiano, junto con la creciente preocupación por las consecuencias de los déficits presupuestarios, marcan el cambio de perspectiva dominante en el presupuesto.

1.2 Los modelos de equilibrio presupuestario.

Como se ha señalado en la introducción a este capítulo, a principios de los años 70 se inició un proceso de desplazamiento desde la consecución de la eficiencia en el uso de los recursos públicos como objetivo máximo del presupuesto y del proceso presupuestario al logro y mantenimiento del equilibrio de las cuentas públicas.

El interés por la disciplina de las cuentas públicas sigue guiando en la actualidad la formulación de modelos presupuestarios desde una perspectiva macroeconómica. En este sentido, dentro de los temas más candentes en la actualidad que se refieren al papel fiscal del gobierno que ofrece Musgrave⁹ se encuentran los siguientes:

- El proceso de recorte del Sector Público. Existe una demanda popular que mantiene la idea de que el Gobierno se ha convertido en demasiado grande, está creciendo permanentemente y debe de reducir su tamaño.
- La preocupación por el equilibrio presupuestario. Esta Preocupación tiene dos motivos: la reducción del ratio Deuda Pública/PIB y la consecución de la disciplina fiscal. La disciplina fiscal requiere que los gastos corrientes se financien con ingresos corrientes mientras que los gastos de capital deben financiarse con préstamos que vayan siendo amortizados a medida que los beneficios de las inversiones afloren.

Fruto del interés por la disciplina presupuestaria, distintos países han venido adoptando en los últimos años diferentes modelos de elaboración, discusión, aprobación y ejecución de los presupuestos orientados a garantizar la consecución del equilibrio. Dentro de estos modelos se incluyen las medidas legislativas que modifican las instituciones y los procedimientos presupuestarios con el fin de garantizar un mayor control de los gastos de los Ministerios y de los Organismos públicos¹⁰.

Pueden señalarse una serie de instrumentos que incorporan estos modelos presupuestarios orientados al control del gasto público¹¹. Estos instrumentos definen lo que se

⁹ Musgrave (1997).

¹⁰ OCDE (1996) p. 284.

¹¹ Schick (1986a) pp. 82-90.

ha denominado en la introducción de este capítulo la orientación descendente del proceso presupuestario.

- La aprobación de objetivos fiscales al inicio del proceso de elaboración de los presupuestos. Esta práctica consiste en anunciar el importe deseado del total de gastos, del total de ingresos o de la relación entre estos dos agregados previamente al inicio del proceso de elaboración del proyecto de presupuestos. Estos anuncios puede realizarse en términos absolutos o en términos relativos, siendo en este caso lo más corriente fijar el objetivo en relación con el Producto Interior Bruto.
- Mediante esta medida se consigue ejercer presión sobre las demandas de recursos presupuestarios presentadas por los agentes gestores de gasto, ya que los importes de gasto total anunciados suelen ser inferiores a los que resultarían de decidir las dotaciones presupuestarias aplicando simples reglas incrementalistas.
- La desagregación del objetivo global de gasto público entre los diferentes tipos de gasto o funciones, a través de la cual se establecen los límites de gasto que han de respetarse en el proceso de revisión de los programas y planes de gasto de cada función o sector específico de gasto.

La formulación de objetivos de gasto global en los cuales deben enmarcarse las solicitudes de fondos de las agencias gestoras de gasto no es un instrumento que apareciera a principios de los años 70 debido al interés creciente por las consecuencias de los déficits presupuestarios. Por el contrario, en años anteriores al inicio de esta etapa y en Estados Unidos, especialmente durante la presidencia de Lyndon Johnson, ya se había intentado disciplinar el proceso de elaboración del presupuesto mediante este tipo de medidas¹². Sin embargo estas experiencias anteriores fracasaron, ya que no lograron limitar el gasto presupuestario.

La implantación de las medidas descritas en el proceso presupuestario supone el paso desde la micro a la macropresupuestación¹³, esto es, desde una presupuestación orientada a los programas y actividades hacia una presupuestación orientada a las macromagnitudes presupuestarias. Además, implica una alteración en el reparto de poder entre los agentes gestores de gasto y los agentes responsables de la elaboración del presupuesto o agentes directores, promoviendo el papel contractivo del gasto público propio de éstos últimos, al cual se ha hecho referencia en el primer capítulo.

¹² Mowery (1980) pp. 415 y ss.

¹³ LeLoup (1988).

El proceso presupuestario se ha orientado a la discusión en términos financieros, apartando la discusión en términos de programas. La fijación de límites de gasto por funciones supone que los agentes gestores se encuentran limitados en el volumen de recursos que pueden solicitar. El debate con los agentes directores se centra en los niveles de gasto del conjunto de programas de los que son responsables y no en las actividades que se incluyen en estos programas y en su coste. Los agentes gestores asumen con exclusividad la responsabilidad de ajustar la ejecución de estas actividades al límite de gasto acordado con los agentes directores.

Una vez perfilados los ejes básicos de la denominada macropresupuestación, se describen a continuación las experiencias más relevantes dentro del ámbito de estos modelos macroeconómicos orientados a la estabilidad presupuestaria. A efectos de esta descripción, se distinguen tres grupos de modelos:

- Las diversas Leyes aprobadas en Estados Unidos desde 1974 que regulan el procedimiento de discusión y aprobación legislativa del presupuesto federal.
- La propuesta consistente en introducir una enmienda en la Constitución de los Estados Unidos destinada a garantizar el presupuesto equilibrado.
- El protocolo anexo al Tratado de la Unión Europea sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

1.2.1 Las leyes norteamericanas que establecen límites a la capacidad tanto del Presidente como del Congreso en sus facultades presupuestarias.

Como se ha señalado en el capítulo primero, a partir de los años 70 del siglo XX el déficit de las cuentas públicas federales se convirtió en el principal objeto de debate presupuestario en Estado Unidos. El último presupuesto federal norteamericano en equilibrio fue el correspondiente al año 1969. A partir de ese año los déficits presupuestarios fueron creciendo hasta llegar a finales de los años 70 del siglo XX, cuando la conjunción de una economía débil con tasas de inflación y de tipos de interés superiores al 10% con el pleno desarrollo de los programas de gasto aprobados durante la presidencia de Johnson y agrupados bajo la denominada *Gran Sociedad*, provocó una situación insostenible.

Fruto del debate sobre los déficits públicos fue una sucesión de Leyes aprobadas por el Congreso norteamericano para regular el proceso de discusión y aprobación del presupuesto.

A continuación se desarrollan los elementos más relevantes de estas Leyes y de las circunstancias de su aplicación.

La Ley sobre el proceso presupuestario en el Congreso y sobre el control de no disponibilidad de 1974 (Congressional Budget and Impoundment Control Act).

A partir de la mitad del siglo XX el tamaño y la complejidad del Gobierno norteamericano crecieron de forma no prevista, y así lo hizo también el presupuesto federal. Sin embargo, el proceso presupuestario que se desarrollaba en el Congreso de los Estados Unidos seguía adoleciendo de los defectos propios de un proceso diseñado para elaborar un presupuesto más pequeño y menos complejo. Esto es, seguía siendo un proceso presupuestario descentralizado, fragmentado y descoordinado.

Al final de la etapa en que el presupuesto estaba dominado por la idea de estabilización económica, entre los distintos problemas que aquejaban a este proceso se destacan las siguientes¹⁴:

- El mecanismo de no disponibilidad de fondos presupuestarios. Este mecanismo tradicional en el proceso presupuestario norteamericano consiste en la competencia que tiene el Presidente para bloquear las autorizaciones de gasto en determinadas partidas que han sido aprobadas por el Congreso. Aunque tradicionalmente no había causado conflictos, su utilización por Nixon para bloquear el pago de subvenciones a los gobiernos locales y estatales americanos provocó una crisis entre el Congreso y el Presidente.
- El cada vez mayor peso del gasto obligatorio, que en 1970 había alcanzado ya el 50% de los gastos del gobierno federal.
- La pérdida de control del Congreso sobre determinadas prácticas de las agencias federales no recogidas en los presupuestos de estas agencias. Entre otras prácticas cabe destacar las autorizaciones para contratar otorgadas por el Congreso con carácter previo a la aprobación de los fondos necesarios para pagar las obligaciones derivadas de estos contratos, las autorizaciones de endeudamiento otorgadas por el Congreso a ciertas agencias y la falta de una apropiada contabilización de los gastos que son financiados con ventas de activos de la propia agencia.

Con la intención de solucionar los problemas anteriores, el Congreso norteamericano encargó a una Comisión conjunta de la Cámara de Representantes y del Senado que elaborase un informe sobre los procedimientos necesarios para mejorar el control del Congreso sobre los gastos presupuestarios totales de forma coordinada con las previsiones de ingresos anuales. Fruto de los trabajos de esta Comisión, el Congreso aprobó en 1974 la Ley sobre el

¹⁴ Pilegge (1992) pp. 83-84.

proceso presupuestario en el Congreso y sobre el control de no disponibilidad, o Ley del presupuesto legislativo.

La principal novedad contenida en esta Ley es la obligación de aprobar dos resoluciones presupuestarias globales, la primera en primavera y en la cual se establecen los objetivos globales y la segunda en otoño, en la cual se recogen los límites definitivos¹⁵. En cada una de estas resoluciones se debe recoger el volumen total de gastos y de ingresos, el déficit o superávit y la deuda pública total.

Además, la Ley introdujo una perspectiva plurianual en el proceso presupuestario, ya que obligaba a incorporar los datos no solamente del año al que correspondiera el presupuesto, sino también de, al menos, los cuatro años siguientes¹⁶.

La Ley recoge, además, las siguientes medidas de reforma del proceso presupuestario desarrollado en el Congreso:

- La creación de Comisiones presupuestarias permanentes en cada una de las Cámaras del Congreso, dotadas de personal propio. Estas Comisiones son las encargadas de aprobar las resoluciones presupuestarias globales antes citadas, así como de supervisar la actividad desarrollada en el Congreso relativa a la normativa sobre ingresos y gastos que tenga efectos sobre el presupuesto y avisar sobre cualquier desviación que se produzca respecto de los niveles fijados en las resoluciones presupuestarias anuales.
- En relación con el límite conjunto de gasto, las resoluciones además establecen los límites particulares para cada categoría funcional definida en el presupuesto. Este hecho implica desagregar el límite conjunto de gasto del presupuesto entre cerca de 20 funciones de gasto, fijando un límite para cada una de estas funciones. Estos límites deben servir de guía en los debates de cada uno de los Comités específicos de asignaciones presupuestarias.
- La creación de la Oficina presupuestario del Congreso, con una amplia dotación de personal especializado y de medios. La finalidad esencial por la cual se creó esta Oficina fue la de servir de contrapeso a la capacidad de análisis presupuestario del poder ejecutivo. Esta Oficina es responsable de elaborar previsiones económicas y propuestas presupuestarias alternativas a las propuestas del poder ejecutivo, así como

¹⁵ Fisher y Joyce (1997) p. 4.

¹⁶ Artículo 301(a) de la Ley del Presupuesto legislativo.

dar la asistencia necesaria a todos los Comités del Congreso con funciones presupuestarias.

- La modificación del año fiscal. Antes de la Ley de 1974 el año fiscal (ejercicio presupuestario) comenzaba el primero de julio y duraba hasta el 30 de junio del año siguiente. La Ley estableció el inicio del ejercicio presupuestario en el día 1 de octubre. Con esta medida se pretendió que el Congreso contara con 3 meses más para discutir el presupuesto, el tiempo añadido al proceso de aprobación entre el 30 de junio y el 1 de octubre, ya que la fecha en la cual el Presidente debe remitir su propuesta de presupuesto se mantuvo en el 1 de enero de cada año¹⁷.

Un elemento esencial del proceso presupuestario norteamericano creado por la Ley de 1974 es el proceso de conciliación (*reconciliation process*). Mediante este proceso de conciliación el Congreso puede ajustar la normativa vigente en materia tanto de ingresos como de gastos a los límites fijados en las resoluciones presupuestarias globales.

La Ley de 1974 no configuró este proceso de conciliación como obligatorio, puesto que solamente se preveía en el caso en que el Comité presupuestario de la Cámara de Representantes o el del Senado estimaran necesario incluir en alguna de las segundas resoluciones presupuestarias globales (las promulgadas en otoño) la necesidad de modificar alguna norma vigente sobre ingresos o sobre gastos para cumplir con el objetivo de déficit¹⁸. Sin embargo, en la práctica en la mayoría de los años desde la aprobación de la Ley se ha aplicado este proceso de conciliación¹⁹.

El proceso de conciliación tiene dos etapas. La primera es la fijación de instrucciones o directivas por parte del Comité presupuestario del Congreso o del Senado respecto de la necesidad de introducir cambios normativos en la legislación vigente sobre ingresos o gastos. Estas instrucciones contienen tres elementos necesariamente: los Comités que deben aprobar los cambios normativos, los importes en términos de cambios en ingresos o gastos públicos que deben conseguirse con estos cambios legislativos y un plazo para su aprobación.

La segunda fase la constituye la promulgación por parte de cada uno de los Comités del Congreso competentes de las normas que desarrollen las instrucciones contenidas en la resolución presupuestaria global. Estos cambios normativos se promulgan a través de leyes de conciliación y, en el caso en que sean varios los Comités legislativos que deban aprobar normas de conciliación, se promulgan a través de Leyes globales o conjuntas (*omnibus bill*).

¹⁷ Artículo 300 de la Ley del Presupuesto legislativo.

¹⁸ Artículo 310 de la Ley del Presupuesto legislativo.

¹⁹ Schick (1995) p. 82.

Respecto a los resultados de la aplicación de la Ley de 1974²⁰, se puede destacar como aspecto positivo que el Congreso a partir de su entrada en vigor adoptó una visión unificada y sistemática del presupuesto de la que anteriormente carecía. Además, las decisiones de carácter presupuestario del Congreso se fundamentan desde entonces sobre estudios analíticos solventes respecto de sus consecuencias fiscales futuras.

Sin embargo, esta Ley fracasó en la consecución del resto de objetivos que tenía asignados:

- La Ley no sirvió para equilibrar el presupuesto federal. Si en la década anterior a su entrada en vigor el déficit era, como media, del 6,5% del total de gastos, en la década siguiente este porcentaje subió al 16,2%.
- La Ley tampoco sirvió para conseguir que el Congreso aprobara las Leyes de asignación de recursos antes de iniciarse el año fiscal.
- El problema de los gastos obligatorios y de las operaciones extrapresupuestarias no remitió después de la Ley. En el año fiscal 1987, se estimaba que el 46% de los gastos presupuestarios eran gastos obligatorios, el 19% eran obligaciones generadas por contratos firmados en años anteriores y el 14% eran provisiones para el pago de intereses de deuda.

En cuando al papel de las resoluciones presupuestarias globales, en 1981 se abandonó por el Congreso la práctica de aprobar dos resoluciones anuales al considerar que era imposible en la práctica mantener dos debates diferentes sobre las prioridades presupuestarias. Se decidió que los objetivos de ingresos y gastos establecidos en la primera resolución anual fueran vinculantes para todo el proceso de aprobación del presupuesto, de forma que dejó de aprobarse una segunda resolución global²¹. La Ley del Presupuesto equilibrado y del control de emergencia sobre el déficit de 1985 eliminó de las normas presupuestarias esta segunda resolución.

La Ley del Presupuesto equilibrado y del control de emergencia sobre el déficit de 1985.

Aunque la Ley de 1974 cumplió su principal objetivo, ya que mejoró las funciones presupuestarias desarrolladas por el Congreso norteamericano, su principal fracaso fue su incapacidad para limitar el déficit del presupuesto federal norteamericano.

²⁰ Pilegge (1992) pp. 86-88.

²¹ Davis (1997) p. 17.

Ante el creciente deterioro de las cuentas públicas a principios de los años 80 del siglo XX consecuencia del incremento de los gastos de defensa promovidos por el Presidente Reagan, de los recortes tributarios y del continuo incremento de los gastos en programas obligatorios, se hizo precisa una nueva modificación del proceso presupuestario desarrollado en el Congreso norteamericano para introducir objetivos específicos de déficit máximo dentro del presupuesto y medidas que permitiesen el cumplimiento de estos objetivos.

Para ello se promulgó la Ley del Presupuesto equilibrado y del control de emergencia sobre el déficit de 1985 (*Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*), comúnmente llamada por el nombre de sus proponentes: Ley Gramm-Rudman-Hollings (Ley GRH), con la perspectiva de lograr equilibrar el presupuesto en 5 años. Las medidas incorporadas a esta Ley fueron las siguientes:

- La obligación de reducir de forma progresiva el déficit en cada uno de los años fiscales desde 1986 hasta 1990 hasta conseguir el equilibrio presupuestario en 1991.
- En el caso en que el déficit excediera del objetivo fijado, se preveía un mecanismo de secuestro, esto es, el bloqueo de los fondos públicos.

Los defensores de la Ley argumentaban que la amenaza de fuertes recortes del gasto, de carácter automático y uniforme y que tendrían efecto en el momento en que los objetivos de déficit se incumplieran, serviría para convencer al Congreso y al Presidente para que aprobaran Leyes que redujeran el déficit²². Sin embargo, el intento de eliminar el déficit mediante esta Ley fracasó.

En los años siguientes a su promulgación se aprobaron resoluciones presupuestarias consistentes con los objetivos de déficit fijados, así como normas relativas a los ingresos y gastos que debían servir para alcanzar estos objetivos. Además, el Congreso enmendó la Ley al año siguiente de su aprobación, posponiendo al año 1993 el cumplimiento del objetivo de déficit cero.

Sin embargo, a pesar de todo ello, en todos los años desde 1986 hasta 1990 el déficit excedió el objetivo fijado en la Ley.

Las causas del fracaso de la Ley de 1985 hay que encontrarlas en los defectos que presentaba el mecanismo de seguimiento del déficit y que se resumen en los siguientes puntos:

²² Davis (1997) p. 18.

- La Ley de 1985 no exigía que el déficit real o liquidado cumpliera los límites, sino solamente que el déficit presupuestado al inicio del año fiscal estuviera dentro del límite fijado para aquel año. De esta forma, un incremento del déficit durante la ejecución del presupuesto no obligaba a adoptar una acción correctora para compensar el exceso de déficit.

Como posibles causas de este incremento del déficit real sobre el presupuestado pueden citarse, entre otras, los errores en las estimaciones económicas utilizadas en la elaboración del proyecto de presupuesto, los cambios en las condiciones de la economía o la necesidad de hacer frente a nuevos gastos no previstos en el presupuesto inicial.

- La Ley estableció límites cuantitativos fijos a los déficits anuales que no podían ser ajustados como consecuencia de cambios en las condiciones económicas o reajustes en los programas de gasto. En la práctica, la recesión económica iniciada en 1990 justificó el incumplimiento de los límites.
- La Ley creó fuertes incentivos para confiar en previsiones presupuestarias excesivamente optimistas a la hora de calcular los déficits presupuestarios, con lo cual éstos resultaron realmente mayores que los previstos.
- La Ley obligaba a considerar el déficit del año siguiente a la hora de determinar la necesidad o no de desarrollar el mecanismo de secuestro. Por ello, se creó un incentivo para que adoptaran medidas que, aunque mejoraran el déficit del año siguiente, empeoraran el de los años sucesivos. La normas de reconciliación incluían las normas necesarias para evitar el mecanismo de secuestro en el año siguiente, sin importar que estas medidas empeoraran el déficit de los años posteriores.
- Caso todos los programas de gasto obligatorio estaban exentos del mecanismo de secuestro. Por ello, si a estos programas se añaden los gastos por intereses de Deuda y otras obligaciones legales previas también exentas, cerca de dos tercios del gasto contenido en el presupuesto estaba exento del mecanismo de secuestro.

La Ley del cumplimiento presupuestario.

La experiencia de la aplicación de la Ley GRH demostró que la existencia de un consenso mayoritario sobre la necesidad de reducir el déficit no garantiza que se aprueben los cambios legislativos necesarios para cumplir con los objetivos fijados. Por ello, en la primavera de 1990 el Congreso y el Presidente acordaron enmendar tanto la Ley del

Presupuesto legislativo de 1974 como la Ley GRH para introducir una nueva filosofía sobre el déficit y el control sobre el gasto en el proceso presupuestario²³.

Sobre la base de que para contener el déficit es necesario controlar tanto los ingresos como el dinero que se gasta, la Ley para el cumplimiento presupuestario (*Budget Enforcement Act*) de 1990 (Ley BEA) establece un nuevo proceso de control del déficit basado en tres conjuntos de reglas:

1. Los objetivos de déficit ajustables.

Atendiendo al error cometido por la Ley GRH al establecer objetivos de déficit no ajustables, la BEA atribuye al Presidente la opción de ajustar la cantidad máxima de déficit en el momento en el que envía su proyecto de presupuesto al Congreso. La eliminación del control directo sobre el tamaño del déficit no significa el final de la lucha contra el déficit presupuestario, porque la Ley BEA establece otros controles sobre las decisiones de ingresos y gastos que afectan al tamaño del déficit.

2. Los límites sobre el gasto discrecional.

La Ley BEA distingue entre:

- El gasto discrecional, controlado a través de las decisiones anuales sobre asignaciones presupuestarias. Dentro de este gasto se encuentra casi todo el gasto en Defensa, los gastos operativos de la mayoría de las agencias federales y la mayoría de las subvenciones anuales a los Estados y a los Gobiernos locales.
- El gasto directo o discrecional, cuyo importe está determinado por la legislación sustantiva propia sobre la que no tienen jurisdicción los Comités de asignaciones presupuestarias del Congreso.

En el caso de los gastos discretionales, para cada uno de los ejercicios presupuestarios hasta 1998, la Ley BEA estableció límites cuantitativos sobre el reconocimiento de obligaciones y sobre el total de pagos. Estos límites pueden ser ajustados como consecuencia de gastos de emergencia y de otros factores determinados por la Ley BEA.

En el caso en que las asignaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso superaran el límite de reconocimiento de obligaciones o de pagos, el Presidente debe secuestrar suficientes recursos presupuestarios para compensar el exceso de gasto. En la

²³ Davis (1997) p. 19.

práctica, solamente se produjeron dos pequeños casos de secuestro de recursos durante los años 1991 a 1994. Esta escasa utilización del mecanismos del secuestro fue debida a dos causas:

- El Congreso permaneció firme en su determinación de no superar los límites.
- Los límites fijados por la Ley BEA en los primeros años fueron lo suficientemente altos como para permitir el gasto previsto. Sin embargo, a partir de 1993 los límites se hallaban congelados, por lo que el cumplimiento de los mismos fue cada vez más difícil.

En el caso del gasto directo, la Ley BEA establece que las asignaciones presupuestarias deben ser suficientes para financiar los pagos que el Gobierno debe realizar, lo que se consigue mediante el denominado mecanismo PAYGO.

3. El mecanismo PAYGO (*pay-as-you-go*).

Este mecanismo se fundamenta en que los cambios que introduzca la legislación presupuestaria en los gastos directos y en los impuestos deben ser neutrales respecto del déficit. La regla básica consiste en que cualquier nueva legislación que suponga un incremento de gasto directo o una disminución de ingresos debe ser totalmente compensada, de forma que no incremente el déficit.

El mecanismo PAYGO no exige:

- Que se apruebe una compensación cuando el cambio en los ingresos o gastos se produzca como consecuencia de una Ley existente (como una disminución de la recaudación impositiva como consecuencia de un debilitamiento de la economía).
- Que el Congreso no pueda aprobar leyes de ingresos o gastos que aumenten el déficit.

Lo que exige es que el incremento del déficit provocado por nuevas Leyes sea compensado bien con la adopción de otras Leyes que provoquen incremento de ingresos o de recorte de gastos, o bien mediante el secuestro de los fondos asignados a algún programa de gasto directo.

Respecto a este mecanismo, aunque no ha disminuido los déficits resultantes de leyes de ingresos o gastos ya existentes, sí que ha tenido un remarcable efecto sobre la nueva legislación aprobada por el Congreso desde su entrada en vigor.

1.2.2 La enmienda constitucional de equilibrio presupuestario

En el ámbito de la reforma del proceso presupuestario norteamericano, junto con el debate sobre las Leyes presupuestarias que acaban de analizarse, se encuentra planteado otro debate sobre la necesidad de introducir una enmienda en la Constitución que prohíba el déficit en las cuentas federales.

Buchanan²⁴ justifica la necesidad de la enmienda de equilibrio presupuestario por varios motivos:

- La situación actual de irresponsabilidad fiscal en los Estados Unidos. Hasta el triunfo de la teoría macroeconómica keynesiana existía una norma no escrita de equilibrio presupuestario aceptada generalmente, de forma que los políticos consideraban inmoral y pecaminoso gastar más de lo que estaban dispuestos a recaudar en forma de impuestos, salvo en situaciones de emergencia extrema y transitoria.

Sin embargo, la teoría económica keynesiana borró el estigma moral del endeudamiento y el déficit presupuestario al configurar el presupuesto como un instrumento mediante el cual un Gobierno sabio y benevolente podía hacer un ajuste fino de la economía para promover los objetivos, por todos deseados, de pleno empleo y crecimiento económico.

- Las normas estructurales que rigen la política económica, que permiten a los agentes políticos sustraerse a la disciplina del coste de oportunidad en la formulación de los gastos públicos. La ilusión macroeconómica keynesiana justifica que los costes de oportunidad del gasto público son siempre contemporáneos del gasto.

Pero esta afirmación es errónea porque aquellos individuos que cubren el coste de los déficits actuales son los contribuyentes futuros, que deberán satisfacer los impuestos necesarios para pagar los intereses y la devolución del capital de la deuda que es necesario emitir en el presente para cubrir el déficit.

- La lógica del sistema democrático, conforme a la cual los agentes políticos reaccionan de forma plenamente racional a las demandas de sus electores. Estas demandas no tienen en consideración los intereses de los electores futuros, por lo cual desarrollar una política fiscal de reducción de gasto o de elevación de ingresos para eliminar el déficit sería irracional en términos electorales.

²⁴ Buchanan (1996) pp. 230-231.

Respecto a la norma constitucional del equilibrio presupuestario propuesta por Buchanan, este autor aclara que sería una norma de carácter procedimental, no sustantivo. Esto es, sería una norma que regularía cómo los agentes que intervienen en el proceso presupuestario adoptan decisiones y las llevan a la práctica, no sería una norma que fijara los resultados que se pretenden conseguir. Esta distinción es esencial para Buchanan²⁵, puesto que la norma de equilibrio presupuestario no tiene como finalidad limitar el tamaño total del Sector Público, ni condicionar la composición del gasto presupuestario.

A lo largo de los últimos 25 años han sido varias la propuesta de enmienda que se han tramitado en los Estados Unidos y a principios de los años 80 del siglo pasado se estuvo muy cerca de aprobar esta enmienda²⁶. En 1982, habiendo sido aprobada por el Senado la enmienda, faltaron 46 votos en la Cámara de Representantes para su ratificación. En 1984 solamente hubiera sido necesaria la aprobación de la enmienda por los legislativos de 2 Estados más de los conseguidos para alcanzar los 34 Estados necesarios.

Dentro de las varias propuestas de enmienda que han sido tramitadas a lo largo de los años, pueden encontrarse varios elementos comunes, que son los siguientes²⁷:

- La exigencia de que el total de gasto en cualquier año fiscal no pueden exceder del total de ingresos y de que el importe de la deuda federal en manos del público no puede incrementarse.
- De la regla anterior se excluyen los ingresos procedentes del endeudamiento y los gastos para el pago del principal de la Deuda pública.
- Mediante mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras del Congreso se pueden aprobar Leyes que permitan un exceso de gastos sobre ingresos o un incremento de la Deuda en circulación.
- La aplicación del artículo puede quedar suspendida en el caso de declaración de guerra o cuando los Estados Unidos se encuentren implicados en un conflicto militar y este conflicto haya sido declarado por una resolución conjunta de las Cámaras legislativas federales como potencial causante de una seria amenaza a la seguridad nacional.

²⁵ Buchanan (1996) p. 232.

²⁶ Axelrod (1988) p. 210.

²⁷ Entre otras, véase la propuesta recogida en la Resolución conjunta de la Cámara de Representantes de 5 de enero de 1993 (*103d Congress, 1st Session H. J. Res. 2*), descargado desde www.access.gpo.gov/congress el día 10 de septiembre de 2003.

Una vez analizado el contenido de la enmienda, cabe mencionar las críticas a esta propuesta de norma constitucional, que pueden resumirse en las siguientes²⁸:

- La aplicación de esta enmienda supondría la imposibilidad de desarrollar una política fiscal discrecional en periodos de recesión económica.
- La aprobación de la enmienda supondría un fuerte incentivo para que los miembros del Congreso buscaran vías de evadirse de su cumplimiento, para lo cual sacarían del presupuesto determinadas agencias federales o trasladarían gasto público a las empresas privadas.
- La enmienda no resuelve el problema que se plantea cuando un presupuesto inicialmente equilibrado se ejecuta con déficit, debido a un aumento de los gastos sobre los previstos o a una menor recaudación de ingresos de la prevista.
- La aprobación de la enmienda provocaría un alud de procesos judiciales iniciados por grupos de interés que buscarían una interpretación de la enmienda favorable a sus intereses.

En relación con las críticas a la enmienda, Musgrave argumenta que es muy difícil redactar una enmienda que cumpla con dos requisitos: ser capaz de contemplar toda la complejidad de situaciones que se producen en la realidad y ser practicable en su aplicación²⁹. Para este autor, el problema del déficit público no se soluciona alterando el régimen constitucional relativo a las competencias en materia de gasto público, sino buscando otras vías para aumentar la responsabilidad en el ejercicio de la política fiscal.

Para terminar con la enmienda constitucional de equilibrio presupuestario, hay que señalar algunos datos relativos a las normas legales vigentes en los Estados norteamericanos respecto del equilibrio presupuestario³⁰.

En 2002, de los 51 Estados norteamericanos (incluyendo Puerto Rico), en 43 de ellos su Constitución les obliga bien a que el Gobernador presente un presupuesto equilibrado, bien a que su legislativo apruebe un presupuesto equilibrado.

De los 8 Estados restantes, en 5 de ellos (Alaska, Arkansas, Mississippi, New Hampshire y Washington) las normas legales que regulan el procedimiento presupuestario, no la Constitución estatal, incluyen la obligación de que el Gobernador presente un presupuesto

²⁸ Axelrod (1988) pp. 211-212.

²⁹ Musgrave (1997) p. 159.

³⁰ Datos de los Estados norteamericanos recogidos en NASBO (2002) pp. 33-40.

equilibrado y en uno (Virginia) la Constitución exige la ejecución del presupuesto en equilibrio. Solamente 2 Estados (Indiana y Vermont) carecen de normas relativas al equilibrio presupuestario.

Respecto a la Deuda pública, en 3 Estados (uno de ellos Indiana, que carecía de norma relativa al equilibrio presupuestario) su Constitución prohíbe la emisión de Deuda pública. En otros 39 Estados, existe una limitación constitucional respecto del importe de la Deuda pública a largo plazo que puede emitirse, bien porque se fija una cuantía máxima o bien porque el total de Deuda o el servicio de esta Deuda no pueden exceder de un determinado porcentaje de los ingresos.

1.2.3 El protocolo de la Unión Europea sobre déficit excesivo

La reducción del déficit de las cuentas públicas constituye una de las cuestiones que más preocupa a los responsables de la política económica no solamente de los Estados Unidos sino de todos los países de la OCDE. Tal y como pone de manifiesto esta organización, la evolución de la situación presupuestaria se ha caracterizado por un deterioro en la mayoría de los países europeos durante la recesión que tuvo lugar al principio de los años 90 del siglo XX, lo que obliga a iniciar “inmediatamente una reducción de los componentes estructurales del déficit presupuestario para que, a medio plazo, (los países europeos) puedan restaurar el equilibrio de la situación presupuestaria”³¹.

Dentro de esta preocupación general, la necesidad de reducir los saldos negativos públicos se plasmó en unos objetivos concretos en términos cuantitativos y temporales para los Estados miembros de la Comunidad Europea con la aprobación del Tratado de la Unión Europea (o Tratado de Maastricht) en 1992.

La Unión Económica y Monetaria persigue, entre otros objetivos, la estabilidad económica y financiera de los Estados integrados en ella y una de las manifestaciones de esta estabilidad macroeconómica es la estabilidad presupuestaria. Por ello, el Tratado de la Unión Europea incorporó a los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea un conjunto de normas de disciplina presupuestaria y un procedimiento aplicable en el caso en que algún Estado miembro presentara una situación de déficit excesivo.

Esta normativa se recoge en el actual artículo 104 de la versión consolidada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, así como en el Protocolo anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

³¹ OCDE (1996) p. 276.

Los principios básicos contenidos en el artículo 104 son los siguientes:

- La Comisión europea tiene la competencia para supervisar la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros.
- La Comisión atiende a dos criterios para realizar esta supervisión: la proporción entre el déficit público y el Producto Interior Bruto y la proporción entre la Deuda pública y el Producto Interior Bruto. Los valores de referencia se fijan en el Protocolo sobre el procedimiento de déficit excesivo.
- Los apartados 3 al 13 del artículo 104 establecen los principios generales del procedimiento a seguir en el caso en que la Comisión entienda que un Estado miembro presenta déficit excesivo.
- El procedimiento puede terminar en la imposición de sanciones al Estado miembro, que pueden alcanzar hasta la imposición de multas de una magnitud apropiada.
- El desarrollo de las normas recogidas en el artículo se contiene en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

A su vez, el Protocolo establece que los valores de referencia a los que se refiere el artículo 104 son:

- El 3% en lo referente a la proporción entre el déficit público previsto o real y el Producto Interior Bruto a precios de mercado.
- El 60% en lo referente a la proporción entre la Deuda Pública y el Producto Interior Bruto a precios de mercado.

Con posterioridad a la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, el Consejo Europeo reunido en Amsterdam los días 16 y 17 de junio de 1997 decidió proporcionar una clarificación de las normas presupuestarias del Tratado, al instituir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En este Pacto se recogen normas para la coordinación de las políticas económicas y define las condiciones de aplicación del procedimiento de déficit excesivo en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria³².

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento está compuesto por:

³² Banco Central Europeo (1999) p. 55.

- La Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997 en la que se especifican los compromisos de los Estados miembros, de la Comisión Europea y del propio Consejo Europeo.
- El Reglamento (CE) n. 1466/97 del Consejo de 7 de junio de 1997.
- El Reglamento (CE) n. 1467/97 del Consejo de 7 de junio de 1997.

El núcleo de este Pacto es el seguimiento por el Consejo Europeo de la evolución presupuestaria de los Estados miembros de la Unión. Para ello se establece la obligación de que los Estados presenten anualmente al Consejo ECOFIN, compuesto por los Ministros de Finanzas y Economía de los Estados miembros, y a la Comisión Europea programas anuales de estabilidad (si han adoptado la moneda única) o programas de convergencia (si no han adoptado la moneda única).

En estos programas se deben especificar los objetivos presupuestarios a medio plazo y deben ajustarse a un formato y contenido recogidos en el Reglamento CE n. 1466/97. El Consejo debe emitir un dictamen sobre los programas y, en caso en que considere necesario reforzar sus objetivos o contenido, pedirá ajustes al programa.

Asimismo, el Consejo debe efectuar un seguimiento de la aplicación de los programas y, en el caso en que se identifique cualquier divergencia significativa entre la situación presupuestaria y los objetivos a medio plazo contenidos en el programa, se formularán recomendaciones al Estado miembro correspondiente.

En relación con la aplicación de este Pacto, aunque la determinación de los valores de referencia del déficit y deuda pública se realizó atendiendo a los resultados presupuestarios que habían alcanzado los Estados miembros de la Unión Europea en años anteriores a la aprobación del Tratado de la Unión, lo cierto es que el mantenimiento de las condiciones de solvencia de las cuentas públicas se ha convertido en un difícil reto para algunos de los Estados integrados en la Unión, debido a la etapa de ralentización del crecimiento económico iniciada a partir del año 2000.

Por último, es necesario hacer referencia a que el artículo III-76 del proyecto de Constitución europea³³ recoge las normas relativas a la estabilidad presupuestaria. Este artículo reproduce el régimen contenido en el artículo 104 del actual Tratado de la Comunidad.

³³ Secretaría de la Convención Europea (2003).

El desarrollo de las normas recogidas en este artículo se contiene en el vigente Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, previéndose su modificación mediante Ley europea del Consejo de Ministros, adoptada por unanimidad, previa consulta al Parlamento europeo y al Banco Central Europeo.

2 LA VERTIENTE MICROECONÓMICA DEL PRESUPUESTO

Como se ha explicado en la introducción, en este apartado dedicado a los modelos presupuestarios encuadrados en la vertiente microeconómica se analizan las aproximaciones doctrinales que, desde una perspectiva normativa de la presupuestación pública, ofrecen reglas orientadas a ordenar los elementos internos del proceso presupuestario.

A su vez, conforme a la separación en dos intereses principales en el proceso presupuestario, se distingue entre los modelos presupuestarios microeconómicos que buscan la eficiencia en el uso de los recursos públicos y los modelos presupuestarios que buscan ordenar el proceso presupuestario hacia el menor coste financiero de las actividades públicas.

Un elemento común que puede encontrarse en todos estos modelos presupuestarios es que se centran en una sola de las tres fases del proceso presupuestario, la fase de elaboración. Las otras dos fases, aprobación y ejecución, merecen una escasa atención en estos modelos.

En los Estados Unidos de América, Axelrod³⁴ señala que el primer hito en el camino hacia la interrelación entre el proceso presupuestario y la mejora de la gestión pública fue la ya mencionada Ley de Presupuestos y Contabilidad (*Budget and Accounting Act*) de 1921, que asignó la responsabilidad de las mejoras administrativas a la actual Oficina Presupuestaria del Presidente.

Durante las cinco décadas que siguieron a la creación de la Oficina Presupuestaria del Presidente, el vínculo entre el proceso presupuestario y la gestión pública se fue estrechando, hasta llegar a considerarse caras de la misma moneda. A su vez, las relaciones entre presupuesto y Gestión pública fueron cambiando, dependiendo tanto de los valores imperantes en materia de gestión pública como de las prioridades de los Presidentes norteamericanos.

Durante los años 40 y 50 del siglo pasado, se puso el énfasis en la eficiencia operativa, mientras que en los años 60 el desarrollo de los programas que definen el Estado

³⁴ Axelrod (1989) pp. 85-87.

del bienestar impulsó el interés por la eficacia y la evaluación de programas. Las recesiones económicas de los años 70 y 80 del siglo XX, con sus consecuencias en forma de reducción de ingresos públicos y déficits, provocaron un cambio en la orientación de la gestión pública hacia la reducción de costes, la eliminación del gasto superfluo, la reducción del tamaño del Gobierno y la privatización de determinadas actividades públicas.

2.1 Los modelos presupuestarios de maximización de la eficiencia.

El interés por la eficiencia en la utilización de los recursos presupuestarios se identifica con los modelos presupuestarios de maximización de la eficiencia. La denominación de modelos presupuestarios de maximización de la eficiencia se utiliza en este trabajo con la finalidad de englobar aquellos modelos presupuestarios de naturaleza normativa diseñados con el objetivo básico de alcanzar la máxima eficiencia posible en el uso de los recursos públicos asignados mediante el proceso presupuestario.

Este apartado está dedicado a la presentación, de forma muy resumida, de las técnicas presupuestarias a las que nos referimos al hablar de modelos presupuestarios de maximización de la eficiencia: el presupuesto de ejecución, el presupuesto por programas y el presupuesto planificado por programas. En concreto, se incide en aquellos elementos de estos modelos que serán tratados en el capítulo tercero de este trabajo cuando se exponga la recepción en España de estas técnicas.

Tradicionalmente, junto con los modelos antes citados se agrupa el presupuesto base cero, para caracterizar lo que Rubin³⁵ ha denominado la teoría normativa del proceso presupuestario.

Sin embargo, entendemos que el modelo del presupuesto base cero debe relacionarse con el interés por el equilibrio de las cuentas públicas por las siguientes razones:

1. Por el objetivo básico que se pretende conseguir mediante su aplicación: ahorrar recursos presupuestarios al eliminar el uso de aquellos recursos ineficientes.
2. Por el momento en el cual apareció este modelo presupuestario, principios de los años 70 del siglo pasado, periodo en el que se produce el cambio de interés principal en el presupuesto público.

³⁵ Rubin (1990) pp. 179-189.

2.1.1 El Presupuesto de ejecución y el presupuesto planificado por Programas

Durante la primera etapa de desarrollo del presupuesto moderno norteamericano, iniciada tras la aprobación de la Ley de Presupuestos y Contabilidad (*Budget and Accounting Act*) de 1921, el objetivo principal del presupuesto era servir como instrumento de control del gasto. Para ello, la clasificación del gasto público se basaba en una detallada descripción de la multitud de elementos necesarios para el funcionamiento de las unidades administrativas (gastos de personal, alquileres, suministros, etc.). Las Leyes de asignaciones presupuestarias (*appropriations*) establecían los límites de obligaciones que podían reconocerse en cada uno de los epígrafes en que se divide la clasificación de los gastos.

En la tarea de clasificar los gastos, pronto surgió el conflicto entre una clasificación funcional y una clasificación por objetos de gasto. Aunque el informe de la Comisión Taft de 1912³⁶ se opuso a la clasificación por objetos y recomendó una clasificación funcional de los gastos, la práctica demostró que la clasificación por objetos servía mejor al objetivo del control de la actividad administrativa y de la prevención de conductas irregulares en la gestión de fondos públicos. Como consecuencia, se estableció un presupuesto basado en una clasificación muy detallada de los objetos de gasto para cada unidad administrativa y orientado hacia el control en la ejecución de los recursos asignados a cada uno de estos objetos de gasto.

Este modelo tradicional del presupuesto entró en crisis a medida en que el gasto público crecía rápidamente. A su vez, las manifestaciones de este crecimiento cambiaron a lo largo del tiempo³⁷: si en los años 50 se ponía el acento en la pérdida del control por el poder legislativo, en los años 60 se incidió en el problema de la eficiencia del gasto y en los 70 en la inflación y en el aumento de las actividades del sector público.

La primera gran respuesta a estos problemas apareció en la forma del presupuesto de ejecución durante los primeros años 50 en los Estados Unidos. Posteriormente, el marco conceptual del presupuesto de ejecución se fue refinando durante los años 60 cuando apareció el presupuesto planificado por programas.

A partir de los años 50 del siglo XX aparecieron diversas circunstancias que favorecían la transición desde un presupuesto basado en el control de las actividades administrativas hacia un presupuesto orientado a la mejora de la gestión pública. Estas circunstancias eran las siguientes³⁸:

³⁶ Véase apartado 2.1 del capítulo I.

³⁷ Premchard (1983) p. 320.

³⁸ Schick (1966) pp. 249-250.

- La mayoría de los abusos que habían exigido la orientación del presupuesto hacia el control habían desaparecido tras la implantación de normas de funcionamiento de la Administración y de la mejora en la calidad del personal al servicio de la Administración.
- Se habían implantado sistemas contables fiables así como procedimientos específicos de gestión de los gastos de personal y de las compras corrientes.
- El rápido crecimiento de las actividades gubernamentales y de los gastos hizo más difícil y costoso a los responsables del control de la gestión pública hacer el seguimiento de la multitud de elementos en que se había dividido el gasto, esto es, los objetos de gasto.
- El cambio de la perspectiva con que era contemplado el presupuesto dentro de la Administración. De ser considerado un “demonio necesario” pasó a ser el instrumento de ordenación de los recursos financieros y materiales para el cumplimiento de las funciones asignadas.
- Desde mediados de los años 30 se habían ido consolidando los elementos de gestión del presupuesto de forma que al final de la Segunda Guerra mundial el único aspecto del presupuesto que no había adoptado la perspectiva de la gestión era la clasificación presupuestaria.

En este contexto, la Comisión Hoover publicó su informe en 1949, en el que plantea dos grandes cuestiones³⁹:

1. ¿Cuál es la dimensión deseable del gasto en cualquier programa presupuestario y cuál es la proporción deseable del gasto público del Producto Nacional Bruto?
2. ¿En qué medida un programa presupuestario puede ser ejecutado de forma eficiente y económica?

Para dar respuesta a estas dos cuestiones, la Comisión se fundamentó en la experiencia del **presupuesto de ejecución** que, desde hacía algunos años, se utilizaba de forma mayoritaria en los gobiernos de los condados y de las ciudades americanas y que había sido experimentado esporádicamente en algunos Departamentos federales. La recomendación de generalizar el uso de esta técnica a todo el Gobierno federal no fue recogida plenamente,

³⁹ Axelrod (1988) pp. 88-95.

pero influyó en la elaboración de la Ley de Procedimientos Presupuestarios y Contables de 1950 (*Budget and Accounting Procedure Act*)⁴⁰.

La propuesta de presupuesto de ejecución de la Comisión consistía en tres elementos:

- La clasificación de las actividades gubernamentales en programas, actividades y proyectos.
- El establecimiento de medidas de ejecución. Estas medidas, que se derivan de la contabilidad analítica y de los enfoques de la gestión científica, deberían proporcionar una base sobre la cual decidir el uso de los diferentes factores de producción, los costes de estos usos y la eficiencia alcanzada. A su vez, se deberían establecer objetivos de eficiencia en función de estándares predeterminados o de comparación con otras organizaciones.
- El desarrollo de informes de ejecución.

Un presupuesto clasificado por programas, que ofrece la descripción de los mismos y contiene medidas de productividad y de los objetivos a alcanzar, estaba llamado a mejorar la revisión de los presupuestos y de cada uno de los programas en particular.

Sin embargo, a pesar de las buenas perspectivas teóricas del modelo del presupuesto de ejecución, su desarrollo real en los Estados Unidos se encontró con dificultades prácticas:

- Se requería una clasificación muy refinada de las actuaciones gubernamentales en programas y actividades, la medida de los costes y de la productividad de estas actuaciones y la aceptación de un importante grado de responsabilidad por los gestores de las agencias federales. Sin embargo, surgieron graves dificultades a la hora tanto de elaborar una clasificación funcional eficiente como de medir los costes y la productividad de las actuaciones públicas.
- La adopción de las decisiones sobre el gasto debe tener en cuenta los elementos cuantitativos de los distintos programas, pero también las diferencias cualitativas entre las diferentes opciones. La consideración únicamente de los primeros elementos en el proceso de toma de decisiones, ignorando los elementos cualitativos, puede llevar a importantes errores. Sin embargo, el modelo del presupuesto de ejecución no ofrece instrumentos para la consideración de los aspectos cualitativos de la actividad pública.

⁴⁰ El siguiente resumen de los modelos presupuestarios de eficiencia está basado en Premchard (1983) pp. 321 y ss.

- Surgieron importantes dificultades a la hora de reorientar las actitudes ante la presupuestación, tanto de los responsables de la ejecución del gasto como de los responsables de la aprobación legislativa de los presupuestos, lo que se tradujo en un deficiente esfuerzo para hacer comprender la nueva técnica y en retrasos en su puesta en marcha.

El **presupuesto por programas** se puede considerar como un modelo presupuestario que trata de hacer posible la puesta en práctica del presupuesto de ejecución. Para ello, pone el énfasis en conseguir la inmediata operatividad de la clasificación por programas, mientras que se considera que el desarrollo de las medidas de costes y de las realizaciones de los programas habrá de realizarse posteriormente, a lo largo de varios años.

La implantación de este modelo presupuestario provocó un impulso de los aspectos de la clasificación en el presupuesto. Durante este proceso pronto surgieron importantes problemas en relación con el concepto de programa:

- En primer lugar, se puso de manifiesto que existían situaciones de interdependencia y complementariedad entre las agencias gubernamentales, así como que distintas agencias tenían objetivos iguales. La clasificación por programas no ofrecía solución a estas situaciones.
- Por otro lado, los programas no eran capaces de establecer claramente la relación entre sus objetivos, por un lado, y su contenido, por el otro. Asimismo, no existía un marco analítico dentro del cual las distintas opciones pudieran ser evaluadas.
- En tercer lugar, el presupuesto cubría únicamente el corto periodo de un año y no servía como instrumento para la planificación plurianual de las asignaciones presupuestarias.

Para superar las dificultades señaladas, y bajo la influencia de diversos trabajos elaborados por la *Rand Corporation*, se introdujo en el Departamento de Defensa una variante del presupuesto por programas que comenzó a ser operativa a partir de 1961. Este modelo contaba con tres elementos principales:

- Un sistema de clasificación en el cual los programas se relacionaban con un objetivo político principal y permitían la sustitución y la coordinación entre sí.
- Un análisis de programas que había de permitir la consecución de vías eficientes para lograr los objetivos.
- Un ciclo presupuestario anual en el cual la clasificación y el análisis de programas se constituían en partes integrantes del mismo.

Este sistema presupuestario, denominado **presupuesto planificado por programas (PPBS)**, se extendió a todo el presupuesto federal norteamericano en 1965. Aunque en realidad no hacía más que tomar elementos de experiencias previas, se diferenciaba de éstas en que ofrecía una visión paradigmática de la política presupuestaria que abarcaba la especificación de los objetivos, la formulación de los programas, un examen crítico y sistemático de las alternativas, un análisis a largo plazo y la aplicación de técnicas cuantitativas⁴¹.

El PPBS incluye tres niveles de gestión:

- La gestión de las políticas, dentro de la cual se encuentra la identificación de las necesidades, el análisis de las opciones, la selección de programas y la asignación de los recursos.
- La gestión de los recursos, que incluye el establecimiento de sistemas básicos de apoyo, la mejora de las estructuras presupuestarias y de las prácticas de gestión financiera.
- La gestión de los programas, que se identifica con la puesta en práctica de las políticas públicas y de las operaciones relacionadas: contabilidad, informes y evaluación.

Estos elementos aparecen en cualquier modelo presupuestario, pero lo que diferencia al PPBS es la forma en que se relacionan. El PPBS exige:

- Realizar valoraciones y comparaciones entre varias actividades gubernamentales en términos de sus contribuciones a los objetivos nacionales.
- La determinación de cómo los objetivos dados pueden ser logrados a través del mínimo gasto de recursos.
- La proyección de las actividades a lo largo de un horizonte temporal adecuado.
- La comparación de la contribución relativa de las actividades públicas y privadas a los objetivos nacionales.
- La revisión de los objetivos, programas y presupuestos a la luz de la experiencia y de las circunstancias cambiantes.

⁴¹ Premchard (1983) p. 326.

La contribución del PPBS se encuentra en la reiteración de los puntos de vista racionalistas en la toma de decisiones, que se combinan con otros elementos relevantes dentro de un marco presupuestario integrado. Con el fin de asegurar la toma de decisiones de forma racional se necesitan definir objetivos operacionales y como fundamento de la asignación de recursos, los *outputs* de los programas propuestos deben relacionarse con los objetivos.

Respecto a los problemas a los que se enfrentó la puesta en práctica del PPBS cabe destacar los siguientes:

- La especificación de los objetivos de los programas es una tarea difícil. La principal razón es que los objetivos tienen una naturaleza de fines políticos, por lo que no pueden ser considerados en términos de medios técnicos.
- La labor de relacionar los *outputs* con los objetivos es compleja y, por ello, la consideración solamente de medidas directas o identificables puede no mostrar la magnitud de otros efectos que no se preveían.
- La aplicación de la técnica del análisis coste-beneficio a los programas públicos se enfrenta a graves dificultades técnicas que no aparecían en el mundo de las empresas privadas. La esencia del problema se encuentra en que los ingresos y gastos actualizados no miden completamente los costes y beneficios sociales y en que el estado de desarrollo de la técnica hace imposible imputar de forma acertada valores monetarios a costes y beneficios que no tienen un precio de mercado.
- La experiencia práctica del PPBS en los Estados Unidos puso de manifiesto que esta técnica presupuestaria no fue la revolución que se anunció cuando fue introducida. Por el contrario, la introducción del PPBS fue seguida de una corriente de escepticismo y desencanto.

2.1.2 Análisis crítico de los modelos de maximización de la eficiencia.

Los modelos presupuestarios tendentes a la maximización de la eficiencia de los recursos públicos son muy exigentes respecto a los medios materiales y personales que se requieren para su puesta en práctica y, además, suponen un cambio radical respecto de las prácticas presupuestarias tradicionales. Por ello, su puesta en práctica se vió continuamente sujeta a dificultades operativas, tal y como se ha señalado en el apartado anterior.

Pero estos modelos también han sido criticados por otros aspectos. Por ello, se desarrolla a continuación un análisis esquemático de los aspectos negativos de estos modelos, para lo cual se ha procedido a clasificar los aspectos negativos de los modelos de racionalidad presupuestaria en cinco grandes apartados:



- Las dificultades de repetir los pretendidos éxitos previos en la aplicación de las técnicas presupuestarias de consecución de la eficiencia.
- La falta de consideración de las limitaciones en la capacidad de cálculo que son propias de las organizaciones que tienen competencias en la elaboración y aprobación del presupuesto, a lo que se une el conflicto que existe entre las formas tradicionales de elaborar el presupuesto y las técnicas presupuestarias de eficiencia.
- Las dificultades para la adopción de una estructura de programas que satisfaga las exigencias a que se ve sometido.
- Los problemas que plantea una organización política de naturaleza federal en la puesta en práctica de los modelos presupuestarios de eficiencia.
- El aislamiento de los condicionantes políticos sobre la labor de presupuestación pública dentro del proceso de puesta en práctica de estos modelos.

La alusión a los pretendidos éxitos de experiencias anteriores.

Como se ha puesto de manifiesto al comentar el modelo del presupuesto planificado por programas, la extensión a todo el Gobierno federal norteamericano en 1965 tuvo como antecedente el sistema presupuestario del Departamento de Defensa implantado en 1961.

Wildavsky⁴² critica que la generalización del PPBS se hiciera sin conocer hasta qué punto en el Departamento de Defensa se había implantado un verdadero presupuesto por programas y si este presupuesto por programas había cumplido con lo prometido. A la fecha de implantación del PPBS ningún estudio sobre estos aspectos había sido publicado.

Lo cierto es que Wildavsky extrae de la experiencia en el Departamento de Defensa las siguientes conclusiones⁴³:

- Solamente dos de las nueve categorías de programas utilizados por el Departamento de Defensa parecen a primera vista genuinos programas en el sentido de fijar propósitos y objetivos hacia un fin.
- La planificación en un horizonte de cinco años parece que no ha sido utilizada a la hora de determinar las asignaciones anuales.

⁴² Wildavsky (1966) pp. 306-307.

⁴³ Wildavsky (1969) pp. 191-192.

- El entonces Secretario de Defensa (McNamara) declaró ante el Subcomité presupuestario de Defensa del Congreso en 1965 que se habían tomado en consideración cerca de 652 elementos a la hora de formular el presupuesto de su Departamento. Wildavsky duda que pueda ser posible llevar a cabo un verdadero análisis de todos y cada uno de estos elementos de decisión.

Aún aceptando que la experiencia en el Departamento de Defensa hubiera sido un éxito, existen un conjunto de razones que permiten poner en tela de juicio que la experiencia pudiera ser transplantada de forma automática al resto del presupuesto, ya que los procesos de adopción de decisiones en uno y otro ámbito difieren de forma notable:

- En el Departamento de Defensa existía una organización mucho más cohesionada que en el resto de la Administración norteamericana.
- En Defensa se gastaban enormes cantidades de dinero y, además, las decisiones en este ámbito estaban envueltas en grandes riesgos (a mediados de los años 60 el mundo se encontraba en plena guerra fría).
- Se producía una gran diferencia entre la Defensa y el resto del presupuesto a la hora de determinar los intereses y papeles que han de jugar los diferentes participantes en el proceso presupuestario. Así, los miembros de los Comités de asignaciones de Defensa eran renuentes a variar los criterios adoptados por el Presidente o el Secretario de Defensa porque no creían que su papel fuera determinar el día a día de la política de Defensa y no estaban dispuestos a aceptar la carga que suponía esta tarea. Los miembros del resto de Comités de asignaciones no tenían esta actitud respecto de los gastos de su competencia.
- La introducción de nuevos procedimientos no es una tarea fácil. Una de las condiciones que facilitan el cambio puede ser un aumento de los recursos presupuestarios, lo que se produjo en el Departamento de Defensa al implantarse el PPBS, pero no en el resto de los Departamentos gubernamentales en el momento en que se les aplicó este modelo.
- El personal experimentado, esto es los funcionarios que trabajan en los Departamentos gubernamentales, puede ser una barrera para el cambio, debido a que tienen conocimientos prácticos sobre las consecuencias de lo que están haciendo. En el caso de los cambios introducidos en Defensa en los años de implantación del PPBS, estos cambios se referían a aspectos como la forma de evitar o limitar una guerra nuclear, sobre lo cual nadie tenía experiencia. Sin embargo, esta falta de experiencia de los funcionarios no se producía en los Departamentos no militares.

Ocho años después de que Wildavsky predijera estos inconvenientes, Schick⁴⁴ daba cuenta del fracaso de la implantación del PPBS en el ámbito general del presupuesto norteamericano por la inadaptación al modelo importado de Defensa. A diferencia del éxito relativo que el PPBS tuvo en el Departamento de Defensa, su utilización en los Departamentos civiles nunca tuvo la aceptación que alcanzó en aquél.

La diferencia fundamental es que el modelo de presupuesto por programas de Defensa pudo ser definido por los gestores de este Departamento atendiendo a sus necesidades, mientras que en los Departamentos civiles hubo de aplicarse un sistema estandarizado y no se pudieron ni elaborar sus propios sistemas o procedimientos ni adaptar el PPBS a los procedimientos presupuestarios ya establecidos. La Oficina de presupuestos del Presidente “prestó poca atención a las preferencias y problemas de los distintos Departamentos” y “adoptó el sistema seguido en el Departamento de Defensa, incluida la mayoría de sus procedimientos y terminología y ordenó a los Departamentos civiles que se atuviesen a estas directrices”.

El conflicto con la forma tradicional de presupuestar.

El PPBS se fundamenta en el principio de globalidad, lo que exige el examen simultáneo y completo de todos los programas y de todas las alternativas dentro de estos programas y todos los años⁴⁵. Sin embargo, la implantación del PPBS exige afrontar otras dificultades distintas a la capacidad para realizar labores repetitivas. Como explica Wildavsky, el PPBS obliga a los responsables de las agencias federales a encontrar mejores políticas de gasto sin darles los medios necesarios para ello. La puesta en práctica de métodos de medición de la eficiencia, de estimación de los costes y de comparación de las alternativas no garantiza que se produzca el salto creativo de formular una mejor política⁴⁶

En este sentido el PPBS tenía como objetivo fundamental cambiar el modelo de gestión presupuestaria; de ser un proceso repetitivo y burocrático a convertirse en un instrumento para el análisis y decisión de los objetivos y programas gubernamentales. Pero, como consecuencia de que el presupuesto debe servir para el cumplimiento de muy distintas finalidades y como consecuencia del arrastre histórico, la gestión presupuestaria contiene un gran número de tradiciones y prácticas que son difíciles de abandonar. El PPBS fracasó porque no fue capaz de interiorizar estas prácticas⁴⁷.

⁴⁴ Schick (1973) p. 147.

⁴⁵ Wildavsky (1966) p. 302.

⁴⁶ Wildavsky (1969) p. 193.

⁴⁷ Schick (1973) pp. 147-149.

La eficacia del PPBS se vió mermada desde el principio porque los encargados de efectuar los procesos de análisis no consiguieron comprender cual era el papel que el análisis de programas debía jugar en la gestión presupuestaria. Como consecuencia, se produjo un enfrentamiento entre los gestores departamentales y el PPBS y la reacción fue disociar el sistema PPBS de la gestión presupuestaria.

Pero no cabe achacar a esta subversión el fracaso del PPBS, sino a la actuación de la propia Oficina de Presupuestos del Presidente. Por un lado, esta Oficina cursaba de forma separada las instrucciones relativas a la elaboración de los presupuestos y las relativas al PPBS, lo que produjo la sensación en los Departamentos de que ni la propia Oficina quería (o podía) gestionar el PPBS. Por otro lado la propia Oficina dedicó escasos recursos tanto materiales como personales a la implantación de este modelo.

Problemas técnicos en la definición de la estructura de programas.

Uno de los elementos principales del PPBS es el establecimiento de una estructura de programas que permita el análisis de las actuaciones públicas, la definición de posibles alternativas y la evaluación de estas alternativas para adoptar la más eficiente. Sin embargo, la definición de los programas presupuestarios se enfrenta a un conjunto de problemas⁴⁸:

- La interdependencia entre diferentes misiones y objetivos, de forma que se hace imposible la distribución apropiada de los costes.
- Las realidades políticas hacen fracasar la tarea de establecer principios que sirvan para la definición de los programas.
- “La presupuestación por programas es una forma de análisis de sistemas (y utiliza una forma de análisis de coste-beneficio)”, por lo que las condiciones que facilitan o dificultan su utilización son, en gran medida, las que facilitan o dificultan el uso de los análisis coste-beneficio y de sistemas. Se puede sostener que “cuanto más simple es el problema, menores son las interdependencias, mayor la capacidad de medir las consecuencias de las alternativas en una misma escala, más los costes y beneficios que son valorados en términos de mercado, mayores son las posibilidades de conseguir un uso eficiente de los programas”. Sin embargo, los problemas a los que se enfrentaba el PPBS distaban mucho de presentar este nivel de simplicidad.

⁴⁸ Wildavsky (1966) p. 303.

La estructura de programas debería aportar una lista completa de objetivos de la organización y ofrecer información sobre la consecución de cada uno. Sin embargo, en la práctica:

- Se convierte en una farsa que apila datos que no tienen significado bajo categorías vagas.
- Oculta más que clarifica.
- Sugiere comparaciones entre categorías para las cuales no existe ni una base analítica ni factual.
- El examen de una estructura de programas típica convence a cualquiera que esté familiarizado de que el análisis de políticas no es más que otra forma de falacia.
- No se puede utilizar la estructura de programas para tomar decisiones. Aunque la información pueda estar muy desagregada, no permite conocer el impacto de un programa sobre otro. Existen muchos datos, pero no un análisis de las relaciones. No se puede saber el impacto sobre el conjunto de sus operaciones de cualquier cambio marginal.
- Los incrementos marginales que se producen en el presupuesto de cualquier organismo se realizan en términos de las antiguas categorías presupuestarias. Aunque se acepta que la estructura de programas es parte del presupuesto, no es más que el resultado de un compromiso de la organización y no permite enfocar los problemas generales de política presupuestaria. Más aún, la estructura de programas es “un arreglo caótico que refleja el deseo de manipular los apoyos externos y de conseguir las aspiraciones del poder interno”⁴⁹.

Las limitaciones de una estructura política federal.

La presupuestación por programas contiene un fuerte sesgo centralista. Su desarrollo tiende a que el poder se centralice en la Oficina Presupuestaria del Presidente, a que el poder ejecutivo se organice en pocos superdepartamentos en lugar de distribuirse en múltiples oficinas y a que las políticas de gasto se ejecuten desde el Gobierno federal en lugar de en los gobiernos locales o estatales⁵⁰.

⁴⁹ Wildavsky (1969) p. 195.

⁵⁰ Wildavsky (1966) p. 305.

Una de las condiciones necesarias para el uso eficiente de la presupuestación por programas es la necesidad de reorganizar el gobierno federal con el fin de que la autoridad sobre los programas de ámbito amplio se encuentre centralizada.

Sin embargo, en la realidad los grandes programas de gasto generalmente son competencia de varias jurisdicciones (gobierno federal, estados o entidades locales) y dentro de cada jurisdicción se ocupan de estos programas diferentes organismos.

El aislamiento de los condicionantes políticos.

La crítica más severa que se puede realizar a las técnicas presupuestarias de eficiencia es que consideran las decisiones presupuestarias como decisiones no políticas, esto es, decisiones que se alcanzan considerando únicamente los problemas en sus propios términos y evaluando las propuestas en atención a lo bien que resuelven los problemas. La mejor propuesta ha de ser aceptada sin tener en consideración quién la hace o quién se opone a la misma y una mala propuesta ha de ser rechazada sin tener en cuenta quién la hace o quién se opone a la misma.

Sin embargo, en una decisión política la acción nunca se basa en los méritos de una propuesta sino, precisamente, en quién la hace y quién se opone a la misma. En el ámbito político, las mejores propuestas no tienen garantizado su éxito, sino que para salir adelante debe conseguirse su aceptación mayoritaria. Para ello es necesario el compromiso político, incluso cuando el compromiso es entre una buena y una mala propuesta⁵¹.

Como consecuencia, cualquier intento para cambiar las estructuras de decisión con el fin de facilitar la consecución de la eficiencia económica ha de contar con el elemento del proceso político. Cualquier línea de actuación debe de ser evaluada inicialmente a través de sus efectos en la estructura política, puesto que una línea de actuación que corrija las deficiencias económicas o sociales pero incremente las dificultades políticas debe de ser rechazada.

En el proceso de decisión entre distintas alternativas es necesario tener en cuenta el coste que supone el cambio en los procedimientos de las organizaciones. La literatura económica generalmente trata las organizaciones y las instituciones como si fueran entidades sin costes. Sin embargo, al considerar las distintas alternativas se ha de medir no solamente la eficacia en términos económicos, sino también el coste del cambio que supone su aplicación en las organizaciones que tiene que desarrollarlas. Puede que existan impedimentos legales,

⁵¹ Wildavsky (1966) p. 307-309.

sicológicos o de otro tipo que hagan imposibles o muy difíciles estos cambios. O que los mismos requieran un gran esfuerzo y exijan incurrir en otros costes.

La racionalidad económica, que es muy laudable en su propia esfera, no puede ignorar la racionalidad política. En este sentido, Schick⁵² afirma que la economía enmascara sus tendencias normativas tras métodos cuantitativos. El análisis coste-beneficio, la aplicación más importante de la teoría económica en la toma de decisiones presupuestarias, tiene a la eficiencia como su elemento central. Sin embargo, la eficiencia no puede ser una base suficiente para la asignación presupuestaria. El análisis coste-beneficio puede contestar a la pregunta de sobre qué base debemos decidir si asignamos un conjunto de recursos a la actividad A en lugar de la actividad B en los casos sencillos, cuando la eficiencia está en consonancia con los valores políticos. En los casos más difíciles, cuando los valores se enfrentan, la eficiencia no es una guía adecuada para la asignación.

Para terminar con las críticas a los modelos presupuestarios de eficiencia se considera oportuno recoger el testimonio de William Gorham, alto funcionario del Departamento de Salud, Educación y Bienestar, ante el Comité conjunto para asuntos económicos del Congreso norteamericano sobre lo que el PPBS manifiestamente no consiguió⁵³:

- El PPBS no sirve de ayuda para realizar elecciones entre los grandes fines nacionales como Sanidad o Defensa ni es útil para resolver los conflictos que surgen entre áreas relacionadas como la Salud, la Educación o el Bienestar. Las grandes decisiones sobre el gasto público son cuestiones sobre juicios de valor y políticos. Los analistas presupuestarios no pueden contribuir mucho a su solución.
- Es muy difícil alcanzar el consenso sobre los fines concretos que se pretenden conseguir en un área concreta de política (qué se pretende conseguir en Educación, por ejemplo). Por ello, se buscan objetivos que sean fácilmente operativos y ampliamente aceptados (en lugar de profundizar en lo que se considera calidad educativa, se ofrecen indicadores simples, como los años de escuela completados).
- Los análisis analíticos solamente pueden ser realizados sobre áreas muy específicas de las políticas de gasto.
- Un presupuesto que abarque cinco años concebido en función de la estructura de programas no sirve a ningún propósito. La razón es que la estructura de programas es

⁵² Schick (1973) p. 160.

⁵³ Recogido en Wildavsky (1969) p. 195.

mucho más inestable que la estructura administrativa tradicional y es esta estabilidad la que le da un verdadero valor como medio de control.

Para terminar con este apartado y después de considerar las críticas a los modelos presupuestarios de eficiencia parece que queda poco margen para hablar de aspectos positivos de estas técnicas. Sin embargo, es posible destacar algunos elementos positivos de la aplicación de estos modelos⁵⁴.

A la hora de juzgar los modelos de eficiencia del presupuesto, las evaluaciones, tanto generales como específicas, han sido generalmente negativas. Sin embargo una revisión de la literatura muestra que se ha subestimado el éxito de estos modelos por una serie de razones.

Algunos estudios sugieren que la mayoría de las reformas presupuestarias han sido modas pasajeras y han tenido efectos duraderos escasos o nulos. En algunos casos, han cambiado los formatos presupuestarios, pero no la forma de adopción de las decisiones. Sin embargo, estas conclusiones se basan en la experiencia del Gobierno federal norteamericano y no tienen en cuenta las experiencias en los gobiernos locales y estatales de este país.

Históricamente, en Estados Unidos los gobiernos subcentrales han innovado primero y con éxito y, después, la innovación se ha extendido al Gobierno federal, por lo que el hecho de juzgar las innovaciones presupuestarias exclusivamente por lo que ha sucedido en el Gobierno federal parece injustificable.

Otra de las razones por la que el éxito de los modelos de eficiencia se ha subestimado es que los evaluadores han buscado resultados muy pronto y han tratado de encontrar la innovación en la forma exacta en la que se introdujo. Sin embargo, muchas de las innovaciones han sido adaptadas por los gestores a lo largo del tiempo, relacionando aquellas partes de las mismas que se adaptaban a sus entornos. Por ello, si se contemplan los impactos de las reformas presupuestarias a una distancia de 10 años, lo que se observa es una mezcla de partes de diferentes modelos que están funcionando bien en algunos lugares.

A las reformas presupuestarias se les ha exigido demasiado, como consecuencia de que se prometía demasiado en el momento en que fueron introducidas. Los investigadores que han examinado la evolución de los fines de estos modelos a lo largo del tiempo y han evaluado los resultados en una escala de cumplimiento encuentran que las innovaciones presupuestarias han tenido un éxito moderado.

⁵⁴ Rubin (1990) pp. 179-189.

2.2 Los modelos presupuestarios microeconómicos y el equilibrio de las cuentas públicas: el presupuesto base cero y la nueva gestión pública.

La era de las reformas presupuestarias orientadas a la maximización de la eficiencia ha pasado⁵⁵. Han sido reemplazadas por la adaptación de las prácticas presupuestarias a las necesidades del momento, siendo esta capacidad del proceso presupuestario para adaptarse a las condiciones una condición esencial si quiere mantener su función como un elemento clave de la gestión pública.

El proceso presupuestario a partir de principios de los años 70 del siglo XX se desarrolló en unas condiciones fiscales menos favorables que las existentes en el periodo anterior, por lo cual el proceso presupuestario se ha debido reorientar hacia la estabilización del gasto público.

Se pueden definir cuatro características de los procesos presupuestarios contemporáneos⁵⁶:

- La inflexibilidad. La teoría presupuestaria enfatiza que los procesos de adopción de decisiones presupuestarias tienen periodicidad anual. Sin embargo, los presupuestos cada vez más representan la continuación de compromisos nacidos en el pasado para con determinados grupos de individuos. Para la mayoría de los presupuestos modernos, la adopción de decisiones es un proceso automático en lugar de discrecional repetido anualmente.
- La impredecibilidad. El importe de las obligaciones a largo plazo del Sector Público varía de un año a otro. Depende del número de personas beneficiarias de los programas públicos, de las decisiones tomadas en el pasado respecto de las características de estos programas y, sobre todo, depende del estado de la economía general.
- La fragmentación. La teoría presupuestaria tradicional insiste en la unidad presupuestaria y la presupuestación por programas se basa en el requisito de que cualquier programa debe competir en igualdad de condiciones con el resto de programas a la hora de conseguir su financiación. Sin embargo, en la práctica cada vez más actividades públicas obtienen financiación propia parcial o total a través de tasas específicas o de ventas de servicios en condiciones de mercado.

⁵⁵ Schick (1986a) p. 81.

⁵⁶ Caiden (1989) pp. 56-57.

- El presupuesto público necesita de un Sector Público perfectamente definido. Sin embargo, en la mayoría de los niveles de gobierno, la distinción entre público y privado es cada vez menos clara, debido a la proliferación de organizaciones cuasi-gubernamentales. Estas organizaciones se caracterizan por encontrarse fuera del ámbito del presupuesto público a pesar de estar creadas por la Administración Pública, de gozar de determinadas potestades públicas y de estar dirigidas por órganos administrativos.

En el marco de los procesos presupuestarios adaptados a esta nueva realidad corresponde desarrollar el análisis de dos aspectos diferentes: el presupuesto base cero y la incidencia sobre el proceso presupuestario de la nueva gestión pública.

2.2.1 El Presupuesto Base Cero.

En los primeros años 70 eran reconocidas las debilidades del PPBS en diversos aspectos:

- No proporcionaba una herramienta operativa a los gestores.
- No consideraba el impacto de diversas vías de financiación.
- No estaba equipado convenientemente para forzar la evaluación continua de los programas en curso.

Estos aspectos se trataron de compensar a través del uso del presupuesto base cero (*Zero Based Budgeting* o ZBB). El elemento esencial del ZBB es que se requiere el examen de los programas en varios niveles y en lo que respecta a la asignación de recursos y a los resultados.

Otros elementos característicos de este modelo presupuestario son:

- Los objetivos han de ser formulados para cada agencia gestora de gastos.
- Las actividades de cada agencia se han de convertir en “paquetes de decisión” -que, en esencia, son lo mismo que las categorías de programas en los sistemas presupuestarios previos- paquetes que se han de desarrollar para mostrar las actuaciones a distintos niveles: “mínimo”, “intermedio”, “corriente” y “mejorado”.
- Los paquetes de decisión son evaluados y ordenados en cada nivel de gestión en un *ranking*, lo que permite a cada agencia de gasto definir su esfuerzo mínimo e indicar los niveles de incremento del esfuerzo por encima de este mínimo.

- Los niveles de esfuerzo se ordenan de forma decreciente y se establece un punto de corte; los elementos por debajo de este punto de corte no son financiados por el presupuesto.

Los defensores del ZBB sostienen que permite prestar igual atención a la base presupuestaria que a los incrementos en esta base y que permite realizar ajustes a la vista de la evolución de los recursos disponibles.

Los críticos del ZBB señalan los siguientes aspectos negativos:

- En el ZBB el énfasis en los aspectos de gestión deja de lado el análisis de políticas y programas.
- La contribución del ZBB es muy limitada en el caso de los gastos de transferencias a otros niveles de gobierno o a las familias
- El mecanismo de decisión entre alternativas propio del ZBB impulsa a la utilización de tácticas entre los participantes. Las agencias gestoras de gastos presentan propuestas de niveles de actuación que no son reales, sino que buscan conseguir la asignación del máximo nivel posible de recursos financieros.

2.2.2 La nueva gestión pública y el proceso presupuestario.

La llegada al poder en Gran Bretaña y en los Estados Unidos de Margaret Thatcher en 1979 y de Ronald Reagan en 1981 implicó la puesta en práctica de cambios en la Administración Pública de estos países que, con mayor o menor profundidad, han sido imitados en otros países occidentales.

Estos cambios en la organización de la gestión pública se sustentan en unas fuertes convicciones sobre el papel del Sector Público en la sociedad, basadas en la necesidad de disminuir del peso de la actividad pública.

En concreto, en el caso de Gran Bretaña y en el marco de la Estrategia de la Eficiencia iniciada en 1979, se ha desarrollado un proceso de reforma de la Administración caracterizado por la reducción del tamaño de la función pública, el incremento de la eficiencia de la Administración y la incorporación de técnicas de gestión propias de las empresas privadas a la Administración pública⁵⁷.

⁵⁷ Metcalfe y Richards (1989) pp. 18-20.

La administración Reagan enfocó su reforma de la Administración pública sobre tres ejes principales: eliminar las actividades que no debían ser desarrolladas por el Sector Público, devolver a la esfera privada todas las funciones que podían desarrollarse fuera del Gobierno de forma más eficiente y económica y delegar más responsabilidades en los gobiernos estatales y locales⁵⁸.

La puesta en práctica de estos programas políticos de reforma de la Administración pública dio lugar a una corriente de investigación que definió los parámetros en que debe moverse la nueva gestión pública. El análisis de los principios en que debe sustentarse esta nueva gestión pública se desarrolló en torno a cuatro ideas clave: eficiencia, gestión, responsabilidad y cultura⁵⁹.

La eficiencia y otros conceptos relacionados (eficacia, economía y “valor a cambio de gasto”) enfatizan el coste de los recursos empleados en las actividades públicas. Además, mediante la utilización de ratios entre recursos y resultados, proporcionan un marco técnico para la adopción racional de decisiones.

Respecto a la gestión en la Administración pública, se trata de mejorar el proceso de adopción de decisiones por las organizaciones administrativas mediante la superación de las prácticas administrativas tradicionales. Para ello, se tratan de perfeccionar los diferentes procesos a través de los cuales se adoptan estas decisiones, que son los tres siguientes: el proceso de búsqueda de la información relevante, el proceso de formulación de alternativas y el proceso de selección de la mejor alternativa.

La responsabilidad en la gestión pública como obligación de los responsables públicos de rendir cuentas es objeto de revisión por la nueva gestión pública. Los procedimientos de exigencia de responsabilidad existentes se preocupan casi exclusivamente de garantizar la legalidad y la regularidad financiera en sentido formal, dándose muy escasa relevancia al control sobre la eficiencia de las actuaciones públicas.

Por último, la cultura organizativa, definida como el conjunto de normas y valores imperantes en una organización que establecen los modelos de comportamiento de las personas integradas en esa organización, entra a formar parte de los aspectos básicos de la nueva gestión pública. La experiencia de la gestión de las organizaciones privadas muestra que una cultura fuerte hace que las organizaciones estén más cohesionadas, facilita la comunicación y la adopción de decisiones y motiva a las personas que desarrollan su trabajo en la organización.

⁵⁸ Axelrod (1989) p. 99.

⁵⁹ Metcalfe y Richards (1989) pp. 55 y ss.

Las ideas anteriores generadas en Gran Bretaña por el programa de Estrategia de la Eficiencia influyeron en el diseño de los procesos de mejora administrativa y saneamiento de las finanzas públicas desarrollados por los países integrados en la OCDE a partir de finales de los años 80 del siglo XX.

Estos procesos incorporan, en mayor o menor grado, medidas que pueden clasificarse en los siguientes grupos:⁶⁰:

- La privatización y venta de los activos públicos, tanto empresas públicas como otros activos, lo cual permitió reducir la deuda pública.
- El empleo de mecanismos similares a los de mercado en la gestión de las empresas públicas, lo que provoca que éstas, al adoptar una gestión de carácter comercial y orientada al mercado, se conviertan en empresas eficientes y competitivas.
- La reestructuración de las relaciones entre los niveles de gobierno. Entre estas medidas se incluye la coordinación en materia presupuestaria entre el Gobierno federal y los Gobiernos regionales y locales, el traspaso de responsabilidades de gasto a los Gobiernos regionales la reducción de la financiación de los Gobiernos regionales a través de subvenciones del Gobierno federal y la descentralización tanto de la recaudación tributaria como de las decisiones sobre gasto público.

Más en concreto, pueden señalarse un conjunto de actuaciones que han sido puestas en práctica en distintos países de la OCDE⁶¹:

- La descentralización en la adopción de las decisiones públicas, lo que supone que los gestores públicos aceptan la responsabilidad de conseguir los resultados que se les asignan y, en contrapartida, le son dados los medios y la capacidad de actuar necesarios para ello.
- La mejora en los mecanismos de rendición de cuentas. La descentralización en la adopción de decisiones debe acompañarse de los cambios necesarios en los sistemas de control. Estos cambios exigen sustituir los controles de legalidad y financieros por un ciclo de evaluación de la eficacia en la gestión que permita medir el grado de ejecución de los objetivos fijados.
- La implantación de un sistema de incentivos, tanto positivos como negativos, para los gestores públicos en función del grado de ejecución de sus objetivos.

⁶⁰ OCDE (1996) pp. 287-288.

⁶¹ Keating (1991) pp. 240 y ss.

- La mayor participación de los destinatarios de los servicios públicos en el diseño de los programas.
- La creación de entornos de mercado que obliguen a los gestores públicos a mimetizar el comportamiento de las empresas privadas en un entorno competitivo.

Los procesos de reforma de la gestión pública se orientan a la mejora de la eficacia de las actividades administrativas, para lo cual los procesos de elaboración y ejecución de los presupuestos constituyen un punto de partida lógico. Las reformas presupuestarias de los últimos años inciden en el interés por la ejecución y los resultados, lo cual tiene su antecedente en las reformas presupuestarias de maximización de la eficiencia.

Sin embargo, las nuevas reformas presupuestarias se distinguen de estos modelos de eficiencia por su enfoque global, que busca integrar todos los aspectos de la gestión, así como por el reconocimiento de que es necesaria una transformación completa de las actitudes en la gestión del Sector Público. No es suficiente modificar los procedimientos burocráticos, sino que se hace preciso transformar también las actitudes de los gestores para lo cual deben desarrollarse los incentivos e indicadores necesarios⁶².

La revisión de los procesos presupuestarios debe partir de los fracasos de las reformas presupuestarias basadas en los modelos de eficiencia. Estos fracasos pueden relacionarse con su confianza en patrones presupuestarios centralizados y cíclicos⁶³. El problema de las reformas presupuestarias es encontrar alguna forma de conseguir los objetivos presupuestarios dentro de sistemas descentralizados y continuos. Así, el énfasis de las reformas presupuestarias futuras debe ser:

- Conseguir el control sobre organizaciones relativamente autónomas y dispersas mediante intervenciones periódicas.
- Reforzar la gestión financiera en lugar de confiar en el proceso de adopción de decisiones anuales.
- Establecer criterios racionales de ejecución y de responsabilidad para la gestión de las finanzas públicas.

Cuando un Gobierno actúa a través de agencias de gasto está delegando su autoridad en los gestores de estas agencias respecto al uso de los recursos públicos. En contraprestación

⁶² OCDE (1995) p. 103

⁶³ Caiden (1989) p. 58.

a esta delegación de autoridad, los gestores se encuentran sometidos a un proceso de rendición de cuentas en el cual se producen flujos de información en ambos sentidos⁶⁴:

- Los centros directores del presupuesto deciden e indican a las agencias gestoras cuáles son los niveles de ejecución de sus actividades previstos y cuáles son los incentivos y castigos previstos, en función de la consecución de resultados.
- Las agencias gestoras de gasto envían a los agentes directores la información relativa a la ejecución de sus actividades.

La investigación teórica y la experiencia práctica de los países occidentales en los últimos años han generado un modelo de presupuestación que puede denominarse presupuestación orientada a los resultados. A su vez, dentro de la nueva presupuestación orientada a los resultados pueden definirse dos técnicas presupuestarias, cada una de las cuales enfatiza un elemento característico de la nueva gestión pública:

- La presupuestación por objetivos, que enfatiza la medición de resultados como elemento central del proceso presupuestario.
- La presupuestación contractual, que enfatiza el sistema de relaciones entre los órganos directores del presupuesto y las agencias de gasto, en el entorno de la mayor autonomía funcional de que gozan estas agencias.

La presupuestación por objetivos.

Dado el énfasis que la nueva gestión pública pone en la reducción de gastos y en la mejora de la eficiencia, las técnicas de gestión orientadas a los resultados ocupan un lugar central en el proceso de cambio de la gestión pública. Mediante estas técnicas es posible definir de forma clara las responsabilidades, establecer objetivos, medir los resultados y desarrollar procesos adecuados de información y mejora. Las organizaciones públicas se centran en lo que deben hacer, cómo deben hacerlo y en alcanzar el nivel de prestación del servicio que se ha considerado deseado⁶⁵.

La orientación de la gestión pública a los resultados conduce a la implantación de un ciclo de gestión caracterizado por los siguientes elementos⁶⁶:

⁶⁴ OCDE (1998) p. 4.

⁶⁵ Isaac-Henry (1993) p. 11.

⁶⁶ OCDE (1995) p. 114.

- Los objetivos y las normas que regulan la ejecución están determinadas para cada programa público y son de conocimiento general.
- Los gestores públicos responsables de cada programa son libres de desarrollar los procesos apropiados para atender a los objetivos y normas fijados.
- Los resultados efectivamente obtenidos son medidos por referencia a las normas previamente fijadas.
- El nivel de ejecución alcanzado sirve de base para adoptar las decisiones relativas a los recursos futuros que han de asignarse al programa, los cambios a realizar en su contenido y concepción y a las recompensas y sanciones que han de aplicarse a los responsables del programa.

La presupuestación por resultados se inserta dentro de esta nueva gestión orientada hacia los resultados. Aunque, como se ha visto en la sección anterior, la medición de los resultados como actividad integrada en el proceso presupuestario ya existía dentro de los modelos presupuestarios de eficiencia, ahora toma un nuevo rumbo⁶⁷. La realidad muestra que los agentes directores del presupuesto están ahogados en datos sobre la actividad de los agentes gestores de gasto. De lo que se trata ahora es de vincular estos datos al proceso presupuestario y a la gestión de las actividades públicas. No se trata de generar nuevas medidas, sino de desarrollar un entorno de gestión que atienda a la medición de los resultados de esta gestión en el proceso de asignación presupuestaria de los recursos.

Para conseguir que la medición de resultados se convierta en un medio de mejora constante de la calidad de las decisiones y de la eficacia de las organizaciones públicas se hace necesario desarrollar los siguientes aspectos⁶⁸:

- Deben eliminarse los obstáculos que impiden la utilización de los indicadores tanto para la gestión de las organizaciones como para la asignación de recursos. Para ello, se asigna a los gestores la tarea de desarrollar los controles de ejecución sobre las actividades de las que son responsables.
- En materia de evaluación de los resultados es preciso distinguir entre dos tipos de indicadores: aquellos que reflejan la cantidad de los productos o resultados obtenidos de la gestión de una actividad y aquellos que miden los efectos sobre las condiciones sociales de la actividad pública.

⁶⁷ Schick (1990) p. 317.

⁶⁸ OCDE (1995) p. 61 y ss.

Los indicadores sobre las condiciones sociales de la actividad pública tratan de reflejar de forma indirecta aquellos resultados deseados que no pueden medirse de forma directa, o es muy difícil hacerlo. La responsabilidad respecto de estos segundos indicadores debe confiarse a los altos funcionarios políticos, de forma que los gestores directos de los gastos solamente deben ser responsables de los indicadores de resultados.

- Los indicadores de resultados deben cumplir con unas características ideales: deben ser coherentes en el tiempo y entre diferentes unidades administrativas, deben ser simples, bien definidos y deben poner el acento en aquellos aspectos que son relevantes en la actividad de la agencia de gasto.
- En la definición de los indicadores se debe atender al punto de vista del usuario de los servicios públicos. Para ello, deben definirse indicadores que expresen la calidad del servicio, deben hacerse suficiente publicidad de estos indicadores, deben definirse mecanismos para hacer participar a los usuarios en la definición de los indicadores y han de establecerse sistema de evaluación continua de la calidad del servicio por los usuarios.

La presupuestación contractual.

El modelo de gestión orientada a los resultados ha generado una técnica de asignación de dotaciones presupuestarias caracterizada porque las dotaciones de recursos de los agentes gestores de gasto se determinan mediante un proceso de negociación de un contrato de ejecución acordado entre el agente gestor del gasto y los agentes directores del presupuesto⁶⁹.

Mediante este contrato se establecen los recursos presupuestarios asignados al agente gestor en contrapartida a un nivel de ejecución fijado. Estos contratos:

- Representan la concreción de las negociaciones presupuestarias entre las dos partes.
- Pueden establecer las sanciones y las recompensas, expresadas en términos de variación de los créditos presupuestarios, aplicables en función del nivel real de actividad del agente gestor del gasto.
- Responden a una formalización de las obligaciones y compromisos de las dos partes implicadas en la negociación presupuestaria, lo cual contribuye a centrar la atención

⁶⁹ OCDE (1995) p. 117.

de esta negociación en la ejecución de las actividades y en los recursos necesarios para desarrollarlas.

En la práctica, estos contratos no se formalizan a través de documentos legales, sino que adoptan la forma de acuerdos cuasi-contractuales en los cuales subyace la existencia de necesidades comunes de ambas partes. El elemento esencial es el “espíritu” del acuerdo, por lo cual se basan en la confianza y en la flexibilidad⁷⁰.

La flexibilidad y la generalidad en la especificación de las obligaciones de las partes son un elemento necesario de estos contratos de ejecución, debido a las incertidumbres existentes en el entorno, tanto financiero como político, que rodea la gestión del servicio público. También es necesaria esta flexibilidad porque es difícil definir objetivos e indicadores precisos en determinados servicios públicos, especialmente en aquellos que no son servicios directamente orientados al público.

La experiencia de diversos países ha hecho nacer una gran variedad de tipos de contratos de ejecución, aunque pueden encontrarse características comunes a todos ellos:

- El contrato de ejecución debe ser un medio para incrementar el ahorro de recursos de las agencias gestoras, la eficacia de su gestión y la capacidad de respuesta a los cambios en el entorno.
- El grado de vinculación legal de los términos del contrato varía, desde la casi discrecionalidad en su interpretación por los superiores políticos de los gestores, en el caso de agencias que sean organizaciones administrativas con escasa autonomía funcional, hasta auténticos contratos formales, en el caso de empresas de capital público que desarrollen actividades orientadas al mercado.
- Los contratos de ejecución han sido utilizados como medios para desarrollar procesos de descentralización de funciones desde los Ministerios hacia agencias administrativas autónomas y hacia empresas.
- En el caso de los países con un régimen de Derecho administrativo de raíz francesa, la puesta en práctica de estos contratos de ejecución se ha visto entorpecida por la normativa administrativa reguladora de las organizaciones públicas.
- En la decisión de adoptar un modelo de contrato de ejecución es necesario comparar los beneficios potenciales con los costes de su implantación. Estos costes se concretan en la negociación y supervisión de los contratos, en el riesgo de gestión

⁷⁰ OCDE (1999) pp. 9 y ss.

que asumen las agencias y en las dificultades de hacer cumplir los contratos. En el caso en que los costes sean superiores a los beneficios potenciales, es mejor seguir gestionando la actividad bajo la forma burocrática tradicional.

Por último, hay que señalar que la experiencia en la utilización de los contratos de ejecución ha puesto de manifiesto diversos problemas, que pueden resumirse en los siguientes puntos⁷¹

- Mediante los contratos de ejecución se ha intentado sustituir la “presión presupuestaria” ejercida tradicionalmente por los agentes directores del presupuesto sobre las agencias por una “presión contractual”. Sin embargo, así como las agencias de gasto tienen medios para librarse de la presión presupuestaria, también han encontrado medios para librarse de la presión contractual. En concreto, la necesaria ambigüedad en la definición de los resultados que la agencia se compromete a conseguir supone una ventaja para esta agencia cuando se trata de comprobar si ha cumplido con el contrato.
- La dificultad de fijar los precios correctos de los servicios producidos por las agencias gestoras cuando no existe mercado de estos servicios plantea graves problemas de información a los agentes directores del presupuesto a la hora de determinar cuál es el coste eficiente de producción que debe ser financiado.
- Los mecanismos de penalización a las agencias cuando no cumplen con los compromisos establecidos no son operativos en la práctica. En términos ideales, la forma de penalizar a las agencias que incumplen es disminuir sus dotaciones presupuestarias en el siguiente ejercicio. Sin embargo, esta medida lo único que consigue es un mayor incumplimiento al año siguiente y un empeoramiento de la prestación del servicio público. Así, los responsables políticos encargados de ejecutar las medidas penalizadoras se encuentran ante un conflicto: si aplican esta medida se provoca situación de empeoramiento del servicio que no deseada por ellos mismos.
- Cuando en las agencias públicas no existe una contabilidad de costes que distinga entre costes corrientes y de capital y el presupuesto no proporciona recursos suficientes para financiar el nivel de actividad deseable, existe un incentivo para sacrificar gastos estratégicos (como la formación de personal), que no influyen directamente en el cumplimiento de los objetivos, para financiar los gastos corrientes que sí influyen en la consecución de los objetivos. El problema es que la mayoría de los gastos estratégicos son inversiones estructurales que sirven para mejorar la

⁷¹ Robinson (2000) pp. 81 y ss.

productividad a largo plazo de la agencia, por lo cual si disminuyen se está hipotecando la calidad futura del servicio.

3 LA VERTIENTE POLÍTICA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.

Como se ha indicado en la introducción, dentro de la vertiente política del proceso presupuestario se analizan las teorías de carácter positivo que explican cómo se relacionan los diferentes agentes que participan en este proceso, cuáles son sus objetivos y reglas de actuación y cuál es el resultado final de esta interacción entre agentes presupuestarios.

Estas teorías positivas sobre el proceso presupuestario pueden agruparse en dos bloques, atendiendo a la distinción entre los dos intereses principales a los que cabe orientar el presupuesto público.

La teoría positiva del proceso presupuestario que se identifica con la eficiencia en la utilización de los recursos públicos es el incrementalismo presupuestario, cuyo origen se encuentra en los trabajos de Aaron Wildavski de principios de los años 60 del siglo XX.

En relación con la orientación hacia la estabilidad presupuestaria se encuentran una variedad de teorías que, entroncadas en el análisis de economía política sobre el proceso presupuestario que ha presentado en el capítulo anterior, analizan cómo las instituciones políticas influyen en la consecución y mantenimiento del equilibrio de las cuentas públicas.

3.1 La teoría del incrementalismo presupuestario.

Desde principios de los años 60 del siglo pasado, la línea doctrinal que dedicó sus esfuerzos al análisis de los mecanismos institucionales que gobernaban la elaboración y ejecución de los presupuestos fue el incrementalismo presupuestario. La teoría incrementalista surgió como un análisis crítico a los procesos de reforma presupuestaria basados en los modelos normativos de eficiencia presupuestaria.

Los modelos presupuestarios maximización de la eficiencia se orientan hacia la mejora de la forma en que los presupuestos se preparan dentro del poder ejecutivo, por lo cual están exclusivamente centradas en las técnicas utilizadas en la preparación del presupuesto⁷². Consideran el documento presupuestario en sí mismo, ocupándose mínimamente de cómo se producen en la realidad las decisiones presupuestarias.

⁷² Pilegge (1992) p. 81.

3.1.1 Los elementos de la teoría incrementalista del proceso presupuestario.

La teoría incrementalista del proceso presupuestario se fundamenta en el concepto de racionalidad limitada. La racionalidad limitada significa que dentro del proceso presupuestario se manifiestan un ingente número de intereses en conflicto entre sí, es necesario adoptar muchas decisiones sobre la asignación de recursos y realizar cálculos de una extraordinaria complejidad. Sin embargo, la realidad muestra que no es posible disponer de una capacidad de cálculo tal que permita realizar todas las actividades mencionadas.

Los modelos presupuestarios de eficiencia se construyen sobre la hipótesis de que la capacidad de cálculo dentro de los agentes directores del presupuesto es ilimitada. Mediante el empleo de toda esta capacidad de cálculo es posible realizar las elecciones sobre recursos escasos que constituyen la esencia del proceso presupuestario.

Sin embargo, cuando los autores incrementalistas acudieron a las cifras presupuestarias de los años 60 a verificar la existencia de estas elecciones se encontraron con que no podían encontrar evidencia de que éstas se hubieran hecho. En el caso en que se realice un proceso de elecciones entre alternativas de gasto como el que propugnan los modelos de eficiencia, lo lógico es que el reparto de los recursos no se haga de forma homogénea entre todas las agencias gestoras de gasto.

Sin embargo, lo que los datos demostraron es una relativa estabilidad en la distribución de las asignaciones presupuestarias y la ausencia de criterios que expliquen esta distribución⁷³. La conclusión que deriva de estos datos es que los límites en la capacidad de la inteligencia humana impiden que los agentes directores del presupuesto desarrollen una comparación de todos los programas de forma simultánea.

Antes de exponer cuáles son y qué significan los conceptos utilizados por la teoría incrementalista del presupuesto es necesario hacer referencia a que el término incrementalismo parece significar tantas cosas que a veces no significa nada⁷⁴.

Puede caracterizar los resultados; en este caso se dice que un proceso es incrementalista si genera cambios pequeños y regulares. Puede caracterizar la forma en que actúan los participantes en un proceso, en este caso significa que todos ellos aceptan una base establecida y el conflicto sobre los incrementos que se pueden obtener sobre esta base se encuentra limitado por la aceptación, a su vez, del principio de las participaciones justas. A su

⁷³ Rubin (1992) p. 15.

⁷⁴ White (1988) p. 185.

vez, es posible obtener resultados incrementalistas aunque alguno de los agentes que participan en el proceso no acepte las normas incrementalistas de actuación.

Una forma de superar la dificultad de centrar el concepto de incrementalismo es aceptar que el incrementalismo es una tendencia central del sistema, tanto un resultado como un proceso.

Para desarrollar la teoría incrementalista, Aaron Wildavsky⁷⁵ parte de que los procesos presupuestarios son intentos de asignar recursos financieros a través de procesos políticos y considera que la política no es más que el conflicto que se suscita entre distintas preferencias. El estudio del presupuesto debe centrarse en el mecanismo a través del cual se elaboran los presupuestos y el método de investigación consiste en recopilar información sobre la forma en que realmente se realiza esta actividad a través de la observación empírica del comportamiento de los agentes presupuestarios.

El punto de partida de la teoría incrementalista se encuentra en la evidencia de que la elaboración del presupuesto exige una gran cantidad de cálculos de una complejidad extraordinaria: las partidas que hay que considerar alcanzan un número muy elevado y muchas de ellas presentan graves complejidades técnicas. A su vez, la capacidad de cálculo del hombre es limitada: el tiempo con que cuenta es escaso y el número de asuntos que puede abarcar al mismo tiempo la mente es muy pequeño.

Los encargados de la elaboración del presupuesto deben de recurrir a la utilización de trucos de cálculo o simplificaciones, en los que la experiencia acumulada adquiere una gran importancia. El más importante de ellos es el cálculo incremental.

Contrariamente a lo que exigen las normas que regulan la elaboración de los presupuestos y a lo que exige la puesta en práctica del PPBS, los programas de gasto no se revisan en su conjunto para considerar el valor de los mismos comparándolos con todas las alternativas posibles. La realidad muestra que la mayor parte de cualquier presupuesto está definido por compromisos previos adoptados a largo plazo: existen programas en curso que es necesario financiar y hay actividades en todo punto ineludibles.

La realidad es que el presupuesto de todos los años es, en su gran mayoría, el presupuesto del año anterior al que se añaden un conjunto, más bien pequeño, de aumentos y reducciones. Como consecuencia, las decisiones que pueden adoptar los responsables presupuestarios están restringidas a algunos programas nuevos y algunas modificaciones en

⁷⁵ Wildavsky (1976) pp. 456-457.

los antiguos, de forma que es este pequeño ámbito el campo de atención de aquellos responsables.

Los cálculos presupuestarios quedan reducidos a un pequeño conjunto de cálculos de carácter incremental. Para realizar los cálculos incrementales se toma una “base”, que se define como “las expectativas corrientes entre los participantes en la elaboración del presupuesto de que los programas se van a llevar a cabo aproximadamente al mismo nivel de gasto que en la actualidad”⁷⁶. En otros términos, la base de un presupuesto está constituida por las partes aceptadas de los programas presupuestarios que no son objeto de análisis. Cada agente de gasto compara su participación en los recursos totales que figuran en el presupuesto con las participaciones de los demás agentes y define lo que considera una “participación justa”, que es la expectativa que tiene de participar en los aumentos, o disminuciones, del presupuesto.

Los conceptos de base y de participación justa son centrales a la teoría incrementalista y abren el camino de la investigación hacia los mecanismos a través de los cuales las expectativas de los agentes presupuestarios se convierten en realidades.

La elaboración del presupuesto es un proceso de negociación en el que operan agentes que tienen posiciones y expectativas contrapuestas, posiciones y expectativas que definen los papeles que juegan en la negociación presupuestaria. En este sentido, la teoría incrementalista identifica los siguientes agentes en el proceso presupuestario norteamericano:

- Las agencias administrativas, que actúan como defensores del aumento del gasto.
- La Oficina del Presupuesto, que actúa como instrumento del Presidente y que tiene tendencia a la reducción de las peticiones presupuestarias.
- El Comité de Asignaciones Presupuestarias de la Cámara de Representantes, que actúa como guardián del Tesoro.
- El Comité de Asignaciones Presupuestarias del Senado, que tiene un papel de tribunal de apelación al que acuden las agencias administrativas para oponerse a las decisiones de la Cámara de Representantes.

El cumplimiento por parte de los actores de sus papeles (las agencias al solicitar recursos por encima de lo que la Oficina del Presupuesto considera necesario y los Comités de Asignaciones al revisar al alza o a la baja las solicitudes presidenciales atendiendo a criterios de oportunidad política) configura un entramado de actividades que encajan entre sí y que

⁷⁶ Wildavsky (1976) p. 457.

generan expectativas de comportamiento mutuo. Las expectativas que cada actor tiene del comportamiento de los demás facilitan los cálculos presupuestarios que le corresponden.

Las agencias administrativas gestoras del gasto se enfrentan al reto de decidir cuántos recursos han de solicitar para que les sean autorizados en el presupuesto en cuyo proceso de elaboración se ven inmersos. A su vez, tanto la Oficina del Presupuesto como los Comités de Asignaciones deben de calcular en cuánto hay que corregir las peticiones de las agencias para alcanzar la dotación que aparecerá en el presupuesto.

El trabajo de cálculo de las agencias sería muy simple si se pudiesen calcular de forma objetiva y exacta los costes asociados a las actividades, tanto existentes como nuevas, que van a realizar en el próximo ejercicio presupuestario. Como la estimación anterior es imposible, las agencias administrativas deben partir de estimaciones más o menos razonables de estos costes y plantearse cuánto más van a pedir. Saben que los organismos revisores cuentan con que piden por encima de sus necesidades, por lo que aplican una reducción a las peticiones de forma automática. Además, estos organismos revisores tienen muy en cuenta la asignación presupuestaria de la agencia que aparece en el presupuesto anterior y si la petición para el próximo presupuesto está muy por encima de esta asignación consideran irrealista la petición y la reducen en gran medida. Esta lógica obliga a no inflar demasiado las peticiones.

Por otro lado, aparece el problema de quedarse cortos. Si se piden pocos recursos la agencia corre el riesgo de que las autoridades revisoras consideren que no se necesitan y que la agencia realiza funciones que no son importantes, por lo que recortar sus fondos no causa grandes perjuicios.

Esta teoría incrementalista tuvo un éxito inmediato. En este sentido Pitsvada y Draper sostienen que “desde que Wildavsky y Fenno aplicaron el concepto de Lindblom de incrementalismo basado en la pluralidad al proceso presupuestario en los años 60, el incrementalismo se ha convertido en el modelo analítico dominante para describir cómo funciona realmente la presupuestación en el gobierno federal”⁷⁷.

Se pueden señalar dos razones por las que el modelo incrementalista refleja de forma certera el proceso de presupuestación: es consecuente con el sentido común y la aplicación de un modelo incrementalista de presupuestación es la mejor forma de evitar el conflicto.

En lo que se refiere a la correspondencia del modelo incrementalista con el sentido común, el presupuesto es un reflejo de las necesidades sociales personificadas en programas autorizados por el Congreso como representantes de los deseos mayoritarios del pueblo. Si se

⁷⁷ Pitsvada y Draper (1984) p. 401.

acepta que los deseos del pueblo no cambian de forma drástica de año en año, así tampoco lo debería hacer el presupuesto. Esperar que los presupuestos varíen significativamente de año en año, mientras se espera que las necesidades y deseos sociales permanezcan relativamente estables desafía la lógica en una sociedad democrática.

Por otro lado, el modelo incrementalista de presupuestación permite evitar que los conflictos entre intereses contrapuestos impidan la formulación del presupuesto. El incrementalismo definido por Wildavsky es un “proceso en el que el abanico de controversias se reduce de forma importante como consecuencia del acuerdo de no poner en tela de juicio la mayoría de las cuestiones”⁷⁸. Mediante el incrementalismo se evita un conjunto de cálculos que, en otro caso, serían una carga imposible de sostener.

Como el presupuesto abarca tal número de operaciones que su investigación a fondo se convierte en una tarea imposible, los participantes aceptan una serie de reglas que reducen el ámbito de negociación, limitan el conflicto y hacen posible el acuerdo:

- El conocimiento heredado del pasado sigue siendo válido hasta que se prueba lo contrario.
- El estado que se alcanzó en la negociación presupuestaria pasada es el más probable para la actual.
- Los cálculos y la negociación quedan limitados a los asuntos que sean nuevos.

El incrementalismo sugiere que los cálculos anuales, que se centran en los incrementos, tienen pocas probabilidades de cambiar los acuerdos sobre la base. Precisamente, el PPBS tenía como uno de sus principios básicos el de estructurar los cálculos anuales de forma que se modificase el acuerdo sobre la base presupuestaria. Se trataba de “forzar la comparación y la consideración de los propósitos de los programas presupuestarios en el proceso de revisión anual del presupuesto y dentro de cada Agencia y Departamento; de esta manera, los fines de política económica se fijarían cada año en el proceso presupuestario”⁷⁹.

El PPBS fracasó porque elevó el conflicto, ya que amplió el espectro del debate, pero ello no sirvió para que los agentes presupuestarios modificasen sus posiciones sobre la base presupuestaria y el régimen de reparto de los incrementos. El PPBS no podía tener éxito porque era un intento para establecer prioridades dentro del proceso presupuestario y fue bloqueado por quienes tienen una preeminencia institucional en el mecanismo de

⁷⁸ Pitsvada y Draper (1984) p. 405.

⁷⁹ White (1988) p. 187.

establecimiento de prioridades, esto es, los miembros del Congreso norteamericano, ya que no tenían ningún interés en ello.

3.1.3 Críticas a la teoría incrementalista.

El modelo incrementalista de presupuestación, como teoría positiva que explica el funcionamiento del proceso presupuestario, fue cuestionado de forma creciente desde principios de la década de los años 80. Las críticas sobre la teoría incrementalista eran variadas, pero se pueden resumir en dos grandes grupos:

- En un primer grupo se encuentran aquellas críticas que admiten que la teoría incrementalista explica el funcionamiento del proceso presupuestario, pero siempre que se produzcan las condiciones que imperaban en los años en que fue formulada. A saber, gasto público creciente en un entorno de crecimiento económico sostenido y de política económica keynesiana. Si estas condiciones no se producen, la teoría incrementalista pierde su validez explicativa.
- Otro conjunto lo constituyen aquellas críticas que atacan la propia coherencia interna de la teoría incrementalista, centrandó su atención en la escasa solidez teórica de sus fundamentos.

LeLoup⁸⁰ indica que a mediados de los años 70 se inició un movimiento de protesta contra el incrementalismo, tanto desde el plano de la práctica presupuestaria como desde el plano de la teoría:

- Desde el poder ejecutivo se propugnaron cambios en la presupuestación con el fin de hacerla más racional, como la dirección por objetivos o el ZBB.
- Se aprobó la Ley Presupuestaria y del Control Suspensivo de 1974 (*Budget and Impoundment Control Act*), con el fin de hacer el proceso presupuestario legislativo más comprensible y controlable.
- Desde el plano académico, un buen grupo de teóricos criticó el incrementalismo desde bases normativas, conceptuales y empíricas.

A continuación se analizan estas críticas.

⁸⁰ LeLoup (1988) pp. 19-20.

Los cambios en el proceso presupuestario.

Las críticas a la teoría incrementalista que se pueden englobar bajo este epígrafe se fundamentan en la idea de que esta teoría permite explicar el funcionamiento del proceso presupuestario siempre que los agentes presupuestarios defiendan unos intereses específicos y su actividad responda a las reglas de actuación que se han comentado anteriormente. Sin embargo, tal y como Caiden escribía en 1984⁸¹, en aquellos años se estaba poniendo en cuestión la capacidad del proceso presupuestario federal y existía un buen número de muy diferentes propuestas de reforma. De forma significativa, se estaban empezando a transformar las reglas bajo las cuales se había venido tradicionalmente jugando el juego presupuestario.

La adopción de este nuevo conjunto de reglas presupuestarias ofrecía condiciones que alentaban la esperanza: “mientras que se admite que el proceso presupuestario tiene varios defectos, su capacidad puede, sin embargo, estar incrementándose. ... El proceso se ha vuelto más cohesionado y se ha enfocado para permitir un mayor control, mientras las cifras presupuestarias se encuentran más abiertas al análisis y al debate.”⁸²

Por otro lado, el proceso presupuestario norteamericano ha sufrido un importante cambio desde principios de los años 70, que ya ha sido comentado. La macropresupuestación (decisiones generales sobre el gasto, el ingreso, los agregados macroeconómicos y las participaciones en el presupuesto) se ha impuesto a la micropresupuestación (decisiones en un escalón intermedio sobre las agencias, los programas y los créditos presupuestarios). Como consecuencia, las teorías que explican los comportamientos presupuestarios se han transformado, puesto que deben tomar en consideración la importancia crítica de las decisiones a niveles macro para explicar los resultados de la presupuestación⁸³.

Desde otro punto de vista, Bozeman y Strausman⁸⁴ argumentan que el mecanismo ascendente había sido un sistema muy apropiado hasta la Administración Reagan: la política económica conllevaba un crecimiento estable del gasto y los resultados presupuestarios iban en la dirección de los ajustes incrementales.

El proceso ascendente de presupuestación es aquel que construye el presupuesto a través de la agregación de cientos de decisiones adoptadas en los ámbitos reducidos de las agencias de gasto. Por el contrario, el proceso descendente es aquel que comienza mediante la adopción de una serie de decisiones que afectan al conjunto del presupuesto (la distribución

⁸¹ Caiden (1984) p. 109.

⁸² Caiden (1984) p. 116.

⁸³ LeLoup (1988) pp. 31-34.

⁸⁴ Bozeman y Straussman (1982).

de los recursos entre políticas de gasto, la relación entre el presupuesto y la política fiscal o cuáles son las iniciativas políticas que se han de reflejar en el presupuesto), para luego pasar a formular los presupuestos de cada una de las agencias de gasto.

Estos autores desarrollan una serie de premisas que conducen a la conclusión de que la teoría presupuestaria debe ser reformulada:

- el entorno político y económico ha cambiado,
- lo que provoca el sentimiento de que es necesario que se recorten tanto la tasa como el crecimiento del gasto, lo que
- sólo puede lograrse a través de una gestión fiscal coordinada,
- lo que requiere un considerable movimiento hacia el proceso presupuestario descendente, y
- provoca que el incrementalismo sea una explicación poco satisfactoria de la presupuestación federal.

La orientación de la política económica reaganiana hacia la reducción del gasto público explica la pérdida de vigencia del incrementalismo. El incrementalismo considera el comportamiento burocrático como especialmente importante a la hora de determinar las asignaciones de cada agencia. Al centrarse en las agencias y en sus negociaciones, olvidando el papel de las restricciones generales de gastos o macropresupuestación, el incrementalismo no ofrece una visión omnicomprensiva del proceso presupuestario.

En periodos de crecimiento los incrementos en las asignaciones a las agencias están más o menos garantizados, por lo que la perspectiva incrementalista se confirma, pero queda distorsionada en periodos de austeridad. En el primer caso, los procesos ascendentes son generalmente dominantes y las estrategias negociadoras de las agencias tienen una importancia considerable en la determinación de las variaciones (pequeñas) en las asignaciones.

Sin embargo, en los periodos de disminución de gastos, las negociaciones pierden importancia, al alterarse el tradicional papel del Congreso en el proceso presupuestario. Los recortes presupuestarios no se pueden alcanzar con facilidad a través de las negociaciones entre agencias y Congreso, son siempre dolorosos, generan frecuentemente una fuerte oposición y el Congreso no tiene fuerza suficiente para distribuir los sacrificios entre las agencias. Los papeles que tradicionalmente se asignaban a los agentes presupuestarios no pueden desarrollarse y el esquema incrementalista de presupuestación no explica la realidad.

A mediados de los años 80 el propio Wildavsky admitió que el sistema presupuestario había cambiado respecto al modelo que dió origen a la teoría incrementalista. Se habían producido cambios en los papeles institucionales, habían cambiado los temas de atención prioritaria y el presupuesto norteamericano había de ser observado desde una perspectiva distinta⁸⁵.

Críticas a la solidez teórica de la teoría incrementalista.

Un segundo grupo de críticas a la teoría incrementalista recoge aquéllas que atacan sus fundamentos teóricos. Tal es el caso de Rubin⁸⁶ para quien el incrementalismo se ha mostrado como una teoría que es, de forma simultánea, demasiado global, demasiado estrecha y demasiado difícil para que pueda ser utilizada para probar o rechazar nada.

El incrementalismo es demasiado global debido a que se deriva de características observadas de la naturaleza humana: la regla incrementalista se basa en que la capacidad humana de cálculo es demasiado limitada para poder afrontar todos los análisis precisos en el proceso presupuestario, por lo que la discusión presupuestaria anual se limita a los cambios realizados en el presupuesto del año anterior.

Es demasiado estrecha porque parece que lo único que predice son los cambios incrementales en el presupuesto y demasiado difícil porque es muy complejo comprobar la realidad de estos cambios incrementales.

Para Caiden, la aportación de Wildavsky parece que no es más que la constatación de un hecho universal: la presupuestación es incremental como consecuencia de que es un proceso político y los procesos políticos se conducen de forma incremental⁸⁷. Pueden resumirse una serie de defectos de la teoría incrementalista:

- Describe tanto el comportamiento como los resultados y el vínculo entre estos elementos nunca acaba por estar totalmente claro. En este sentido, se produce una confusión entre el comportamiento incrementalista en la toma de decisiones y los resultados incrementalistas.
- La definición de incremental, referida a los resultados, no es precisa, y a medida en que se investiga sobre estos resultados, aparece cada vez más oscura.

⁸⁵ Caiden (1994) p.48.

⁸⁶ Rubin (1988) p.3.

⁸⁷ Caiden (1994) p. 47.

- El incrementalismo se presenta como un comportamiento psicológico que tiene su reflejo en la vida política, sin embargo los comportamientos políticos se explican por algo más que por motivos psicológicos.

Por otro lado, y tal y como explican Gray y otros, “muchos de la literatura ha indicado el fallo del incrementalismo en los sistemas presupuestarios a la hora de contribuir a un conocimiento efectivo”⁸⁸. Según Caiden⁸⁹ el test de un modelo es su capacidad explicativa y el poder de una teoría es su capacidad predictiva. En el campo de la presupuestación los temas que es preciso explicar son el porqué el gasto público ha crecido de forma tan rápida, porqué el control del gasto se ha colapsado y porqué los presupuestos de las naciones ricas se han convertido en un instrumento poco fiable del volumen y composición del gasto del año a que se refieren. Los esquemas analíticos incrementalistas no servían para responder a estas preguntas, ya que eran estáticos más que dinámicos y demasiado deterministas. No explicaban el cambio.

LeLoup⁹⁰ recoge otras dos críticas a la teoría incrementalista:

- No es posible admitir una regla de decisión única y dominante ya que estudios empíricos muestran la existencia de grandes variaciones en el comportamiento de las agencias a la hora de elaborar el proyecto de presupuesto y que es inadecuado usar las solicitudes de las agencias en el proceso de elaboración del anteproyecto como indicativos de sus deseos reales.
- La teoría incrementalista se fundamenta en una serie de elecciones analíticas que, aunque en un principio pasaron inadvertidas, han tenido el efecto de limitar severamente la aplicabilidad de la teoría:
 1. El nivel de agregación, el incrementalismo atiende a los datos a nivel de agencia en lugar de a nivel de funciones o de agregados amplios, como defensa o gastos obligatorios, o en lugar de componentes más pequeños de los programas dentro de los presupuestos de las agencias.
 2. No se distingue entre componentes controlables e incontrolables dentro de la base presupuestaria, haciendo que los cálculos sean irrealistas.
 3. El tiempo y el objeto del análisis. Solamente se examinan las asignaciones anuales y se ignoran las decisiones de gasto plurianuales que pueden mostrar

⁸⁸ Gray et al. (1993) p. 9.

⁸⁹ Caiden (1994) p. 52.

⁹⁰ LeLoup (1988) pp. 22-23.

importantes cambios a lo largo del tiempo. Gastos obligatorios, ingresos, intereses o deuda y otros gastos no sujetos al trámite de aprobación se ignoran.

4. La opción entre variables dependientes e independientes tiene el efecto de asegurar que se encontrará un comportamiento incrementalista. Incluyendo las solicitudes de las agencias totales y las asignaciones finales, se aseguran altas correlaciones. Sin embargo, se obtienen otros resultados si se utilizan otras variables dependientes e independientes.

El incrementalismo es una teoría de las micropresupuestación: se concentra en las partes, no en el todo, se define el proceso presupuestario como un proceso ascendente que realiza cambios marginales en los presupuestos, basado en los papeles estables de los participantes y en la negociación política. Las críticas al incrementalismo surgidas a mediados de los años 70 son consecuencia, en su mayor parte, de su inadaptación a la macropresupuestación y su aislamiento respecto de la práctica presupuestaria.

3.2 Los modelos de economía política sobre el proceso presupuestario.

Tal y como se puso de manifiesto en el capítulo anterior, el análisis de carácter positivo sobre el proceso presupuestario que se desarrolla en la actualidad se enmarca dentro de los modelos de economía política sobre el comportamiento fiscal de los diferentes países.

El punto de partida de estos modelos es la evidencia de que si se analizan los diferentes países del mundo se observa una amplia diferencia en el tamaño de su sector público y en las actividades que éste desarrolla. La teoría económica moderna se plantea en la actualidad la tarea de responder a preguntas como porqué se observan diferentes tasas de inflación entre países, porqué se produce una acumulación de deuda pública en unos países y no en otros y porqué las tasas de crecimiento son diferentes entre países⁹¹.

Las teorías neoclásica de política fiscal y keynesiana de la demanda agregada ofrecen distintos objetivos ideales de la política fiscal, que justifican la existencia de déficits presupuestarios y acumulación de deuda⁹²:

- La teoría neoclásica enfatiza la consecución de la suavización fiscal (*tax smoothing*), esto es, los déficits presupuestarios deben utilizarse para cubrir incrementos temporales en el gasto público (como, por ejemplo, aquellos que se producen en

⁹¹ Persson y Tabellini (1997) p. 2.

⁹² Milesi (1997) p. 4.

tiempos de guerra) mientras que los tipos impositivos deben mantenerse constantes a lo largo del tiempo para minimizar las distorsiones sobre la economía.

- Los modelos keynesianos de gestión de la demanda agregada enfatizan el papel de la política fiscal como mecanismo de estabilización: debe ser expansiva en periodos de recesión y contractiva en periodos expansivos, con el fin de moderar las fluctuaciones del ciclo económico.

Sin embargo, estas teorías no permiten explicar porqué la acumulación de déficits y deudas es distinta entre países y porqué ciertos países generan déficits en niveles superiores a aquellos previstos por estas teorías.

Desde una perspectiva de la ciencia política⁹³, hay tres posibles explicaciones de porqué las políticas públicas varían entre los países democráticos avanzados: los intereses, los valores y las instituciones.

La primera explicación sugiere que esta variación se debe a que la distribución del poder entre distintos intereses políticos difiere en las democracias avanzadas. En la medida en que los grupos de interés utilizan su poder para alcanzar sus objetivos de corto plazo, esta distribución desigual del poder conduce a distintos resultados de las políticas públicas,

Aquellos que proponen la explicación de las diferencias en base a los valores, o diferencias culturales, sugieren que las políticas públicas difieren porque los ciudadanos en los diferentes países democráticos quieren distintas cosas.

La tercera línea argumental enfatiza el papel de las instituciones socio-políticas y de los actores para explicar las diferencias entre países.

La literatura sobre economía política atiende a las instituciones públicas para explicar porqué los gobiernos se desvían sistemáticamente de los principios de política fiscal antes citados y porqué diferentes países con circunstancias socioeconómicas similares adoptan distintas políticas fiscales.

Con el fin de desarrollar de forma sistemática los modelos de economía política éstos pueden agruparse en dos grandes clases:

- Los modelos basados en el concepto de fragmentación.
- Los modelos basados en la teoría del ciclo político.

⁹³ Steinmo (1989) pp. 500-501.

Además de los anteriores, existe una línea de investigación que trata de explicar las probabilidades de éxito en los procesos de consolidación fiscal en función del grado de fragmentación de la política fiscal.

3.2.1 Los modelos basados en el concepto de fragmentación.

Para explicar los modelos basados en el concepto de fragmentación es necesario que previamente se desarrollen tres conceptos comunes a estos modelos:

- La noción de fragmentación.
- El problema derivado de la existencia de un fondo común de recursos.
- La noción de la guerra de desgaste.

El concepto clásico de fragmentación se encuentra en Weingast et al⁹⁴. Estos autores proponen un modelo de elección pública en el seno de un órgano legislativo representativo, en el cual se produce un desvío sistemático de las decisiones públicas hacia proyectos de gasto más grandes que su tamaño eficiente.

Este desvío se produce porque las instituciones políticas transforman el análisis económico basado en los beneficios y costes en un análisis de coste y beneficios políticos, lo que provoca el comportamiento sesgado de los electores y de los políticos.

Los costes de los proyectos de gasto se distribuyen entre todos los ciudadanos, ya que se financian a través de impuestos generales. Sin embargo, los beneficios de estos proyectos de gasto pueden ser dirigidos a sectores concretos de la sociedad, de forma que solamente les beneficien a éstos y no a todos los ciudadanos.

En la medida en que la representación política está geográfica o socialmente determinada (los políticos representan solamente a un territorio geográficamente limitado o a un grupo social específico) se produce un cálculo político sesgado de los beneficios y de los costes de los proyectos públicos, ya que los políticos sobreponderan los beneficios y infravaloran los costes:

- Los beneficios de los proyectos públicos, que adoptan la forma de mayores beneficios, empleos e ingresos por impuestos, pueden ser localizables en las empresas, individuos y gobiernos locales concretos que representa el político, ante

⁹⁴ Weingast et al. (1981) pp. 642 y ss.

los cuales éste puede presentarse como la persona gracias a la cual se ha aprobado el proyecto.

- Sin embargo los costes de los proyectos, básicamente los impuestos necesarios para financiarlo, están mucho más dispersos, ya que recaen sobre todos los ciudadanos, tanto aquellos que representa el político como los que no.

Además de esta asimetría en la percepción de los beneficios y de los costes, existe una asimetría en la capacidad de convertir las percepciones de las ganancias y de los costes en influencia política. Los agentes beneficiados son más pequeños en número y más cohesionados y, por ello, mejor organizados políticamente. Son capaces de presionar a los representantes políticos para que éstos promuevan los proyectos que les benefician con una fuerza tal que los ciudadanos que soportan el coste no pueden.

El problema derivado de la existencia de un fondo común de recursos se encuentra directamente relacionado con la noción de fragmentación. Se enfatiza el hecho de que la financiación de los proyectos de gasto público se produce a través de un fondo común (*common pool*) de recursos financieros al que aportan todos los ciudadanos en condiciones de igualdad. Los diferentes grupos sociales y geográficos actúan políticamente para conseguir que los beneficios que les producen los proyectos de gasto financiados con este fondo común superen los costes derivados de los impuestos que pagan para dotarlo⁹⁵. Esta hipótesis puede ser interpretada de diversas formas:

- Las presiones para incrementar los gastos pueden provenir de ministros o comités parlamentarios que tengan intereses específicos.
- Otra interpretación puede ser que la mayoría del gasto público de un país es decidida por autoridades fiscales descentralizadas que representan áreas geográficas particulares, como es el caso de Argentina y Brasil. En el caso en que estas autoridades fiscales subcentrales carezcan de suficientes ingresos propios y de normas estrictas que regulen su actividad financiera, tienen una tendencia a generar grandes déficits que, en la práctica, son responsabilidad del gobierno federal. En la medida en que, al menos, parte de los costes de estos déficits son compartidos por otros, los gobiernos subfederales están tentados a sobregastar y sobreendeudarse.
- En tercer lugar, el exceso de gasto puede producirse por las transferencias de recursos a ciertas empresas públicas deficitarias y que se rigen por restricciones financieras laxas (*soft budget constraints*). Estas empresas públicas tienen un

⁹⁵ Velasco (1997) y Velasco (2000) pp. 105-125.

incentivo para gastar en personal más de lo razonable y para acometer inversiones elevadas tanto en tamaño como en riesgo, ya que sus gestores se benefician de que las empresas crezcan pero no asumen responsabilidades sobre la situación financiera de la empresa.

En cuanto a la noción de la guerra de desgaste, ésta se debe a Alesina y Drazen⁹⁶. Estos autores se plantean que los países frecuentemente desarrollan políticas económicas que son imposibles de mantener en el largo plazo. Por ejemplo, se alimentan grandes déficits que generan un crecimiento explosivo de la deuda pública se mantienen incluso aunque se sea consciente de que estos déficits deberán ser eliminados pronto o tarde.

La cuestión es porqué estos países no desarrollan procesos de estabilización económica una vez que resulta evidente que las políticas económicas no resultan sostenibles a largo plazo y, sobre todo, cuando resulta evidente que cuanto más se tarde mayor será el coste del proceso de estabilización.

Para explicar este comportamiento desarrollan un modelo en el cual existen diferentes grupos socioeconómicos con objetivos distributivos contrarios. El proceso previo a la adopción de una política de estabilización puede describirse como una guerra de desgaste entre estos grupos socioeconómicos. Incluso cuando todos ellos están de acuerdo en que la estabilización requiere un cambio en la política fiscal para eliminar los déficits públicos, se produce un desacuerdo sobre cómo debe repartirse el coste. Cuando los distintos grupos socioeconómicos perciben que existe la posibilidad de desplazar el coste del ajuste a otro grupo o grupos tratarán de hacerlo, lo que provoca un retraso en las fases de decisión y de implantación del proceso de ajuste

Perotti⁹⁷ desarrolla tres interpretaciones de la idea de fragmentación; política, procedimental y social.

La fragmentación política se centra en el proceso político que se desarrolla en el seno de los poderes legislativo y ejecutivo entre los partidos políticos y que conduce a la adopción de una determinada política fiscal. Dentro de esta fragmentación política se distingue entre la fragmentación entre los responsables de la adopción de decisiones y la fragmentación a lo largo del tiempo.

La fragmentación entre los responsables de la adopción de decisiones se define como el número de agentes que participan en el proceso político de adopción de decisiones. Se

⁹⁶ Alesina y Drazen (1991) pp. 1170 y ss.

⁹⁷ Perotti (1998) pp. 374 y ss.

puede intuir que cuantos más agentes se encuentren envueltos en este proceso de decisión menor será el número de los agentes que internalicen completamente los costes que generan los gastos públicos. Cuanto más fragmentado sea el proceso de adopción de decisiones, mayor será el gasto total.

La fragmentación entre los responsables de la adopción de decisiones ha sido desarrollada por distintos autores para recoger la gran variedad de procesos políticos que se desarrollan en las democracias modernas relacionados con la adopción de decisiones en materia fiscal.

La fragmentación a lo largo del tiempo se basa en la idea de que en cada momento hay un único responsable a cargo de la política fiscal y existe incertidumbre sobre la identidad y, por ello, las preferencias de los futuros responsables de política fiscal. Debido a la aversión al riesgo del responsable actual, éste tiene un incentivo a desarrollar un déficit para restringir las acciones del futuro responsable.

La fragmentación procedimental aplica la noción de fragmentación a la organización formal del proceso a través del cual el presupuesto se propone, aprueba y ejecuta. Se debe distinguir entre la fragmentación política y la fragmentación procedimental porque, independientemente de las características del Gobierno y del poder legislativo, la estructura del proceso presupuestario dentro del Gobierno es un determinante importante de los resultados fiscales.

La fragmentación social se refiere al grado en que el Gobierno y el poder legislativo deben comprometerse con grupos de interés externos a la hora de adoptar decisiones en materia de política fiscal. La idea esencial es que la presencia de grupos de interés organizados es más distorsionadora cuando existe un número relativamente pequeño de los mismos.

Si existen muchos y no están coordinados tienen poco poder y su actuación no distorsiona el proceso de adopción de decisiones. Sin embargo, cuando existen unos pocos grupos relativamente grandes, su actuación provoca los resultados más distorsionados, ya que tienen suficiente fuerza para imponer grandes distorsiones y no son lo suficientemente grandes como para internalizar los efectos negativos de estas distorsiones.

A continuación se ofrece una visión de los modelos de economía política que han desarrollado los conceptos de fragmentación política y procedimental. Estos modelos permiten generar hipótesis de comportamiento que pueden ser objeto de estimación empírica. Los resultados de estas estimaciones empíricas se presentan en el capítulo IV.

La fragmentación constitucional. Los procesos de no decisión.

Perotti et al⁹⁸ encuentran una de las causas de la existencia de políticas fiscales no sostenibles en lo que denominan fallos constitucionales en la política fiscal o procesos de no-decisión. Estos fallos constitucionales consisten en la exclusión del proceso presupuestario de decisiones en materia de gastos e ingresos públicos. Los casos más comunes son la indexación de determinados gastos públicos a variables que están fuera del control de las autoridades económicas y los gastos que son decididos fuera del marco anual de elaboración del presupuesto.

Von Hagen y Harden⁹⁹ explican que los procesos de no-decisión excluyen la resolución de los conflictos de naturaleza presupuestaria en el propio proceso presupuestario y, por ello, impiden la resolución racional de estos conflictos.

El caso más común es la promulgación de leyes distintas de la Ley de Presupuestos que crean programas de gasto obligatorios, violando el principio constitucional de que el dinero no puede ser gastado si no ha sido asignado en el presupuesto. Aunque en muchas ocasiones este principio no se viola formalmente, ya que el gasto aparece en el presupuesto, el principio se viola realmente, ya que el presupuesto no puede dejar de incluir estos gastos.

La fragmentación política.

Los modelos relacionados de fragmentación política explican cómo la estructura de los sistemas electorales y de los regímenes políticos puede influir en la resolución de los conflictos que se generan en el proceso presupuestario entre diferentes grupos de votantes, entre diferentes grupos políticos y entre votantes y políticos¹⁰⁰condicionar la composición de los Gobiernos y cómo esta composición determina tanto el volumen como la composición del gasto público.

Los sistemas electorales son las reglas que permiten convertir los votos de los ciudadanos en cargos electos. Existen dos tipos básicos de sistemas electorales:

- El sistema proporcional, conforme al cual tras las elecciones los cargos electos se distribuyen entre los partidos políticos en función del número total de votos que han conseguido en el conjunto del país.

⁹⁸ Perotti et al. (1997) p. 15.

⁹⁹ Hagen y Harden (1994) p. 330.

¹⁰⁰ Persson y Tabellini (2003) pp. 11 y ss.

- El sistema mayoritario, que consiste en que el territorio del país se distribuye en distritos electorales, de forma que corresponde un cargo electo a cada uno de esos distritos. Este cargo se asigna al partido político que obtiene la mayoría en cada distrito.

En la práctica muchos sistemas electorales no son puramente proporcionales o mayoritarios. Por ejemplo, en el caso español la circunscripción electoral es la provincia, en la cual se elige no uno sino varios representantes conforme al método proporcional.

Los regímenes políticos hacen referencia a la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo. Se distingue entre regímenes presidenciales y parlamentarios:

- Los regímenes presidenciales son aquellos en los que el Jefe del poder ejecutivo (generalmente, el Presidente de la Nación) es elegido directamente por los ciudadanos. En este caso, el poder ejecutivo no necesita del respaldo del poder legislativo para gobernar, por lo que puede darse el caso de que el signo político del poder ejecutivo sea el contrario del partido mayoritario en el legislativo.
- Los regímenes parlamentarios son aquellos en los que el jefe del poder ejecutivo es elegido por el poder legislativo. En estos casos, el ejecutivo requiere del constante respaldo del poder legislativo para gobernar, de forma que cuando pierde este respaldo es necesaria la convocatoria de nuevas elecciones.

Hallerberg y Hagen¹⁰¹ justifican que los sistemas electorales afectan a la probabilidad de que existan gobiernos uni o pluripartidistas, esto es, que todos los miembros del gobierno sean de un único partido político o que exista representación de varios partidos políticos en el gobierno. Los sistemas electorales mayoritarios tienen más probabilidades de generar gobiernos unipartidistas que los sistemas proporcionales.

A su vez, dentro de los regímenes mayoritarios, el tamaño de los distritos electorales es relevante, de forma que cuanto mayor sea este tamaño (mayor número de cargos electos por distrito) más probabilidades existen de que se produzcan gobiernos unipartidistas.

Persson et al¹⁰² desarrollan un modelo que predice un menor gasto público en los sistemas electorales mayoritarios, ya que éstos reducen la fragmentación política en el gobierno. En el caso de los gobiernos unipartidistas, los electores no diferencian entre los políticos que forman parte del gobierno, por lo que el conflicto electoral solamente se produce

¹⁰¹ Hallerberg y Hagen (1997) pp. 3 y ss.

¹⁰² Persson et al. (2003).

entre el partido político en el gobierno y el partido político en la oposición. Esto reduce el grado de fragmentación y, por ello, el exceso de gasto sobre el nivel de equilibrio.

En el caso de los gobiernos pluripartidistas existe un conflicto electoral tanto entre los partidos que forman parte del gobierno y los que no, como entre los partidos integrados en el gobierno. Este conflicto intragubernamental induce a un mayor gasto público.

Milesi et al¹⁰³ desarrollan un modelo en el que se ponen en relación los sistemas electorales y los dos tipos esenciales de gastos públicos: los gastos en transferencias, cuyos beneficiarios son grupos de individuos con características socioeconómicas comunes, esto es, sin una vinculación a un territorio geográficamente determinado, y los gastos en bienes y servicios, cuyos beneficios se concentran en territorios concretos.

Los sistemas de representación proporcional, al permitir la representación política de una variedad muy amplia de intereses, están más dirigidos a los gastos en transferencias, mientras que los sistemas mayoritarios, en los que los representantes están vinculados a distritos electorales concretos, son más propensos al gasto en bienes y servicios.

En esta línea, Persson et al¹⁰⁴ desarrollan un modelo en el que el régimen político condiciona el tamaño del Gobierno y la composición del gasto. En los regímenes presidenciales el gasto se orienta hacia programas que benefician a grupos específicos, mientras que se produce una infraproducción de bienes y servicios públicos que benefician al conjunto de la sociedad. En los regímenes parlamentarios, el gasto se orienta más hacia los bienes y servicios generales y menos hacia programas de gasto específicos.

Por otro lado, el nivel total de gasto es menor en los regímenes presidenciales que en los regímenes parlamentarios.

La fragmentación en los sistemas políticos federales.

Las decisiones sobre aquellos programas de gasto cuyos beneficios se encuentran distribuidos entre un gran número de ciudadanos (como los programas de distribución de la renta o los gastos de consumo general del Gobierno) pueden verse influidas por el nivel de centralización en la adopción de estas decisiones. Persson y Tabellini¹⁰⁵ desarrollan un modelo en el que el tamaño de los programas de gasto depende de si las decisiones de política

¹⁰³ Milesi et al. (2001) pp. 5 y ss.

¹⁰⁴ Persson (2000) pp. 1121 y ss.

¹⁰⁵ Persson y Tabellini (1994) pp. 765 y ss.

fiscal se adoptan descentralizadamente en el nivel de gobierno inferior, o centralizadamente en el nivel de gobierno federal.

En el caso de los programas de gasto cuyos beneficios se encuentran geográficamente localizados, el modelo predice que la provisión a nivel federal crea oportunidades para que alguno de los grupos de interés geográficamente determinados obtenga ventajas sobre los demás. Esto incrementa el tamaño del gobierno y genera una sobreprovisión de bienes públicos locales.

La fragmentación procedimental.

Para evitar la fragmentación procedimental o fragmentación en el proceso presupuestario es necesario establecer reglas de decisión que promuevan una visión completa de los recursos comunes, esto es, que tenga en cuenta la totalidad de los beneficios y costes de un incremento en los gastos públicos¹⁰⁶. Hay dos formas de conseguir esta centralización:

- La delegación, que consiste en que los participantes en el proceso presupuestario delegan poderes de decisión en un único agente, generalmente el ministro de hacienda.
- La negociación y acuerdo en el principio del proceso presupuestario de un conjunto de parámetros básicos, generalmente objetivos individuales de gasto para cada uno de los departamentos ministeriales.

Estas dos aproximaciones para solucionar el problema de los recursos comunes son apropiados para distintos tipos de gobiernos. La delegación es el procedimiento apropiado para los gobiernos unipartidistas, en los que es posible establece relaciones jerárquicas entre los miembros del gobierno, mientras que la negociación es más apropiada para gobiernos multipartidistas en los cuales las relaciones entre los ministros deben ser de carácter horizontal¹⁰⁷.

El mecanismo de la delegación se construye sobre las siguientes características básicas¹⁰⁸:

¹⁰⁶ Perotti et al.(1997) pp. 38 y ss.

¹⁰⁷ Hallerberg y Hagen (1997).

¹⁰⁸ Hagen (2001) pp. 44 y ss.

- Un ministro de hacienda investido con amplios poderes de decisión en la elaboración del presupuesto respecto del resto de los ministros, generalmente el derecho para hacer propuestas vinculantes sobre las funciones generales de gasto.
- Un ministro de hacienda investido con amplios poderes de supervisión en la ejecución del presupuesto y el poder de corregir desviaciones respecto del proyecto de presupuesto, a través de la aprobación de limitaciones en las disponibilidades de caja y de la concesión de los permisos de pago de las obligaciones.
- Una posición fuerte del poder ejecutivo respecto del poder legislativo en la fase de aprobación del presupuesto. Ello implica limitaciones estrictas a la capacidad del poder legislativo para aprobar enmiendas.

La perspectiva de la negociación se basa en que los participantes en el proceso presupuestario comienzan negociando y acordando un conjunto de parámetros presupuestarios básicos, generalmente objetivos de gasto para cada uno de los ministerios gestores de gastos. Las características de este mecanismo de la negociación son:

- Un fuerte énfasis en los objetivos presupuestarios negociados entre todos los miembros del gobierno al principio del ciclo presupuestario anual y que son percibidos como obligatorios por todos los ministerios gestores de gastos. Frecuentemente, estos objetivos están respaldados por un programa fiscal plurianual que forma parte del contrato de coalición entre los partidos que forman el gobierno.
- Un ministro de hacienda investido de amplias facultades de supervisión en la ejecución del presupuesto, aunque no de amplios poderes de decisión en la elaboración del presupuesto.
- Una débil posición del poder ejecutivo respecto del poder legislativo manifestada en la no existencia de límites al poder ejecutivo en su capacidad para enmendar el presupuesto, o en que estos límites son débiles, así como en las amplias funciones de los comités parlamentarios para supervisar las actividades de los diferentes ministerios.

3.2.2 Los modelos basados en el concepto de ciclo político.

Estos modelos explican cómo el calendario de las elecciones y la orientación ideológica de los gobiernos influyen en la tasa de desempleo, el crecimiento económico, la inflación y diversos instrumentos de política fiscal y monetaria.

La formulación tradicional de estos modelos se basa en las siguientes premisas:

- La existencia de una relación estable a corto plazo entre desempleo e inflación, bajo la forma de la tradicional curva de Phillips.
- La miopía de los electores.

Bajo estas dos premisas, se identifican dos tipos de modelos de ciclo político, en función de las motivaciones que guían a los políticos¹⁰⁹:

- Intentan permanecer en el poder el máximo tiempo posible.
- Son partidistas, por lo que tratan de conseguir los mayores beneficios para sus electores.

En el primer caso se enfatizan las motivaciones oportunísticas de los políticos, esto es, los políticos no tiene preferencias propias sino que eligen aquellas políticas fiscales que maximizan sus posibilidades de victoria electoral. Para ello intentan crear las condiciones económicas más favorables inmediatamente antes de las elecciones, incluso aunque sus decisiones puedan suponer ajustes muy costosos tras las elecciones.

En el segundo caso se enfatizan las motivaciones partidistas, esto es, los políticos eligen aquellas políticas fiscales que benefician a los grupos sociales que representan. En la elección de estas políticas fiscales aparece el conflicto entre inflación y desempleo, ya que este conflicto tiene importantes implicaciones respecto de la distribución de la renta.

Una situación de bajo desempleo (y alta inflación, conforme al modelo tradicional de la curva de Phillips) beneficia a las clases medias bajas, mientras que una situación de baja inflación, y alto desempleo relativo, beneficia a las clases medias altas. Por ello, el modelo tradicional de ciclo económico partidista pronostica que los gobiernos de izquierdas, representantes de las clases medias bajas, promueven políticas fiscales que generan una reducción del desempleo, aunque sea a costa de una alta inflación. Los gobiernos de derechas, por el contrario, promoverán políticas fiscales que mantengan baja la inflación, aunque sea a costa de un mayor desempleo.

Ambos modelos, ciclo electoral y ciclo partidista, predicen la existencia de ciclos de inflación y desempleo a lo largo del tiempo, en lugar de una política fiscal más armónica temporalmente¹¹⁰. Difieren en las causas de estos ciclos:

¹⁰⁹ Alesina (1989) pp. 57 y ss y Alesina y Roubini (1997) pp. 15 y ss.

¹¹⁰ Olters (2001) pp. 31 y ss.

- En el caso de la teoría del ciclo electoral, pronostica que en los años previos a las elecciones se produce una expansión de la actividad económica, debida al deseo de los políticos de ganar soporte popular, mientras que en los años postelectorales se producen situaciones de contracción económica, originadas por la necesidad de compensar las políticas expansivas de los años anteriores.
- En el caso de la teoría del ciclo partidista, se predicen ciclos de expansión económica e inflación en los periodos en los que ocupa el gobierno un partido político de izquierdas y periodos de baja inflación en los periodos en que es un partido de derechas el que ocupa el poder.

A mediados de los años 70 del siglo XX la situación de stangflación que atravesaron las economías occidentales y la revolución de las expectativas racionales cuestionaron la existencia de una curva de Phillips manejable por las autoridades económicas y tuvieron dos implicaciones en las teorías del ciclo político:

- En cuanto a la teoría del ciclo electoral, los responsables de política económica no pueden diseñar el tipo de expansiones y contracciones cuidadosamente previstas en el tiempo por la teoría del ciclo político. Asimismo, los votantes racionales no son engañados con las expansiones económicas controladas en periodos preelectorales.
- Respecto a la teoría del ciclo partidista, en la medida en que el desempleo no se ve afectado más allá del corto plazo por las políticas de demanda agregada, la identificación de los gobiernos con tendencias partidistas es muy difícil más allá del corto plazo.

3.2.3 Los procesos de consolidación fiscal y la fragmentación procedimental.

Una rama de la economía política ha enfatizado la relación entre la sostenibilidad de las finanzas públicas y la fragmentación en las instituciones vinculadas a la política fiscal.

En cuanto al concepto de sostenibilidad de las finanzas públicas, se identifica tradicionalmente con la restricción presupuestaria intertemporal¹¹¹, que requiere que la suma actualizada de todos los ingresos impositivos futuros previstos sea suficiente para pagar todas las obligaciones presentes y futuras, la suma actualizada de todos los gastos futuros previstos. Este concepto de sostenibilidad tiene dos problemas:

¹¹¹ Perotti et al. (1997) pp 10 y ss.

- Es muy sensible a las hipótesis que se hagan sobre los tipos de interés y el crecimiento del PIB futuros.
- Debido a que las previsiones sobre los ingresos y gastos futuros se basan en los datos actuales, es muy probable que no se tengan en cuenta cambios recientes en la política fiscal.

Para superar esos inconvenientes se ha propuesto un concepto modificado de sostenibilidad. De acuerdo con este concepto modificado, una política fiscal es sostenible en un horizonte temporal de n años si no modifica el ratio deuda pública/PIB a lo largo de ese tiempo o, de forma más general, si este ratio es igual en el primero y en el último de esos años.

Un desarrollo práctico de este concepto consiste en calcular el superávit presupuestario constante que asegura que el ratio deuda/PIB dentro de n años estará estabilizado a un nivel determinado. La diferencia entre este saldo presupuestario sostenible y el saldo presupuestario real indica el sesgo de la política fiscal: si es sostenible, el saldo presupuestario actual debe ser igual o superior al saldo sostenible.

Este concepto sigue adoleciendo del inconveniente de que el concepto de sostenibilidad depende en gran medida de las hipótesis que se hagan sobre los tipos de interés futuros, sobre el crecimiento del PIB, sobre el desarrollo de la estructura demográfica y sobre el comportamiento de otras variables socioeconómicas.

Para ofrecer un concepto de sostenibilidad fiscal que evite en la medida de lo posible la indeterminación que resulta de las hipótesis sobre variables futuras, este concepto debe centrarse en la noción de controlabilidad de la política fiscal. La controlabilidad de la política fiscal exige evitar el riesgo de que un choque negativo afecte a los ingresos o a las obligaciones de gasto de tal forma que sea imposible, técnica o políticamente, evitar que los déficits públicos crezcan por encima del nivel económicamente justificable por un periodo de tiempo prolongado.

La noción de controlabilidad significa que no es suficiente con asignar límites a las variables de política fiscal, básicamente el déficit y la deuda pública sobre el PIB, sino que también es necesario atender a las causas de la generación de los déficits públicos y a la composición de las políticas fiscales.

En este sentido, Alesina y Perotti¹¹² argumentan que la composición de los ajustes fiscales influencia tanto la probabilidad de conseguir una consolidación permanente del presupuesto como las consecuencias macroeconómicas de la consolidación fiscal.

Se identifican dos tipos de ajustes fiscales:

- Tipo I, que se basan fundamentalmente en recortes de gasto, especialmente recortes de transferencias, seguridad social y salarios públicos. Los incrementos impositivos son una pequeña parte del ajuste total y, en particular, los impuestos directos sobre las familias no se elevan e, incluso, se reducen.
- Tipo II, que confían sobre todo en incrementos generalizados de los impuestos, y frecuentemente los mayores incrementos se producen en los impuestos sobre las familias y en las contribuciones a la seguridad social. Por el lado del gasto, casi todos los recortes se producen en la inversión pública y los salarios públicos y las transferencias se dejan completamente sin tocar o sólo resultan ligeramente afectados.

Conforme a la teoría keynesiana clásica, los procesos de consolidación fiscal provocan un proceso temporal de contracción de la actividad económica a través de sus efectos sobre la demanda agregada. Asimismo, la teoría del multiplicador keynesiano predice que los efectos recesivos de un recorte de los gastos son superiores a los que produce un aumento de los ingresos.

Sin embargo, la teoría económica moderna justifica que los procesos de ajuste fiscal generan un conjunto de efectos expansivos, que pueden clasificarse en efectos sobre el lado de la demanda y efectos sobre el lado de la oferta.

Los efectos por el lado de la demanda son dos: el efecto riqueza sobre el consumo y el efecto credibilidad. En primer lugar, un recorte en el gasto público, si se percibe por los ciudadanos como duradero, implica una reducción permanente de la carga fiscal futura, lo que genera un efecto riqueza positivo.

Pero no solamente los recortes de gasto público pueden tener efectos positivos sobre el consumo, sino que, con determinadas condiciones, incrementos impositivos pueden tener efectos expansivos en el futuro. En el caso en que una medida tributaria que, en un modelo estático sería contractiva, puede generar efectos expansivos a largo plazo si induce las suficientes expectativas en la dirección contraria, como pueden ser las expectativas de que se están evitando aumentos de impuestos más drásticos en el futuro o que se está reduciendo la

¹¹² Alesina y Perotti (1997) pp. 211 y ss.

incertidumbre sobre la evolución futura de la política fiscal, lo cual reduce el ahorro por motivo de precaución.

Por otro lado, los procesos de ajuste fiscal suelen producir bajadas en los tipos de interés, lo que implica un incremento del valor de mercado de los bienes duraderos de los individuos y un efecto riqueza inducido sobre el consumo.

En cuanto al efecto credibilidad, aquellos ajustes fiscales que los agentes económicos creen que van a tener éxito en la reducción a largo plazo del déficit y de la deuda públicos tienen considerables efectos sobre los tipos de interés y sobre la prima de riesgo país, especialmente en los países altamente endeudados. La caída en los tipos de interés y en el riesgo país genera un incremento tanto de la inversión empresarial como del consumo de bienes duraderos.

Los efectos por el lado de la oferta se producen sobre la oferta de trabajo, debiendo distinguirse entre la oferta individual y la oferta agregada. En cuanto a la oferta individual, el efecto riqueza provocado por recortes en los gastos públicos a la vez que genera un aumento en el consumo reduce la oferta de trabajo. En la medida en que tanto el consumo como el ocio son bienes normales, los individuos querrán consumir más a medida en que aumente su riqueza, por lo que disminuirán su oferta de trabajo.

En cuanto al efecto sustitución, los incrementos de impuestos y, en especial, de los impuestos sobre el trabajo, reducen la oferta de trabajo. Por ello, una política fiscal que consista en una reducción del gasto público junto con un recorte impositivo provoca dos efectos opuesto sobre la oferta de trabajo; el efecto riqueza la disminuye mientras que el efecto sustitución de una bajada de impuestos aumenta la oferta de trabajo.

Aunque el efecto de los ajustes fiscales sobre la oferta individual de trabajo es pequeño, el efecto sobre la oferta agregada es mucho mayor. En el caso de mercados de trabajo con fuerte presencia sindical, un incremento permanente de la imposición sobre el trabajo eleva la oferta agregada de trabajo. El mecanismo es el siguiente: el incremento de los impuestos sobre el trabajo disminuye la renta después de impuestos de los trabajadores, lo que hace que los sindicatos presionen, y consigan, un incremento en los salarios brutos antes de impuestos que puede llegar a compensar en exceso el efecto negativo de los impuestos. Este incremento salarial eleva la oferta de trabajo.

4. RESUMEN Y CONCLUSIONES.

El objetivo de este capítulo ha sido exponer los modelos que han servido de guía para la definición y aplicación real de los procesos presupuestarios en los países occidentales.

Para cumplir este objetivo, se ofrece una clasificación de estos modelos presupuestarios, para lo cual se enlaza con la distinción entre tres vertientes del proceso presupuestario expuesta al final del capítulo primero. Para complementar esta distinción, se identifican las dos grandes orientaciones de la política presupuestaria que han imperado durante los últimos 50 años: la búsqueda de la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos y el mantenimiento del equilibrio en las cuentas públicas.

Fruto de la interrelación entre la distinción entre vertientes presupuestarias y la identificación de las orientaciones de la política presupuestaria se definen seis grupos de modelos relativos al proceso presupuestario.

En el ámbito de la vertiente macro, el modelo presupuestario vinculado a la eficiencia en la intervención pública sobre la actividad económica es el presupuesto de estabilización, mientras que los modelos de equilibrio presupuestario tienen como finalidad conseguir y mantener una situación sana de las cuentas públicas.

En la vertiente micro se distinguen dos grupos de modelos o técnicas presupuestarias. La puesta en práctica de los “modelos presupuestarios de maximización de la eficiencia” persigue que el uso de los recursos presupuestarios sea conforme a los criterios de eficacia, eficiencia y economía. Los modelos del presupuesto base cero y de la nueva gestión pública tratan de orientar la actividad de los agentes públicos hacia el ahorro en la utilización de los medios puestos a su servicio.

Por último, dentro de la vertiente política el modelo del incrementalismo presupuestario apareció como crítica al desarrollo de los procesos presupuestarios orientados hacia la maximización de la eficiencia, mientras que los modelos de economía política constituyen el marco de análisis positivo de las prácticas presupuestarias más modernas.

El principio de equilibrio presupuestario como sinónimo de buena gestión pública encuentra sus raíces en los ideales políticos de liberalismo inglés del siglo XIX y en las proposiciones de la teoría clásica del desarrollo económico. La teoría económica keynesiana rompe con este principio, por cuanto considera al presupuesto como un instrumento activo de intervención sobre la actividad económica para estabilizar los ciclos económicos. A partir de la Administración Kennedy, en Estados Unidos se desarrolla una política fiscal activa en la que el equilibrio presupuestario deja de ser su referente clave.

La situación en la que entraron las economías de los países occidentales a principios de los años 70 del siglo pasado, caracterizada por una elevada tasa de inflación junto con un estancamiento en el ritmo de crecimiento económico, mostró las carencias del modelo económico keynesiano. Desde la perspectiva del presupuesto público, el nuevo marco

económico general provocó el cambio en la orientación del presupuesto público. El saneamiento de las cuentas públicas volvió a ser el centro de atención presupuestaria.

Fruto del interés por la disciplina presupuestaria, distintos países han venido adoptando en los últimos años diferentes modelos de elaboración, discusión, aprobación y ejecución de los presupuestos orientados a garantizar la consecución del equilibrio. Estos modelos coinciden en dos elementos: la orientación descendente del proceso presupuestario y el cambio desde la micro a la macropresupuestación.

La orientación descendente consiste en establecer el importe deseado del total de gastos, del total de ingresos o de la relación entre estos dos agregados previamente al inicio del proceso de elaboración del proyecto de presupuestos. Mediante esta medida se consigue ejercer presión sobre las demandas de recursos presupuestarios presentadas por los agentes gestores de gasto, ya que los importes de gasto total anunciados suelen ser inferiores a los que resultarían de decidir las dotaciones presupuestarias aplicando simples reglas incrementalistas.

El paso desde la micro a la macropresupuestación supone renunciar a una forma de presupuestación orientada a los programas y actividades por una forma de presupuestación orientada a las macromagnitudes presupuestarias. El proceso presupuestario se orienta a la discusión en términos financieros, nivel global de gasto y financiación de las unidades públicas, apartando la discusión en términos de actividades, programas, objetivos e indicadores.

Las experiencias reales más relevantes dentro de los modelos macroeconómicos orientados hacia la estabilidad presupuestaria son:

- Las diversas Leyes aprobadas en Estados Unidos desde 1974 que regulan el procedimiento de discusión y aprobación legislativa del presupuesto federal.
- La propuesta consistente en introducir una enmienda en la Constitución de los Estados Unidos destinada a garantizar el presupuesto equilibrado.
- El protocolo anexo al Tratado de la Unión Europea sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

Respecto a los modelos de corte microeconómico cabe destacar como elemento común que se centran en una sola de las tres fases del proceso presupuestario, la fase de elaboración. Las otras dos fases, aprobación y ejecución, merecen una escasa atención en estos modelos.

La Ley de Presupuestos y Contabilidad (*Budget and Accounting Act*) de 1921 en Estados Unidos señaló que el primer hito en el camino hacia la interrelación entre el proceso presupuestario y la mejora de la gestión pública, ya que asignó la responsabilidad de las mejoras administrativas a la Oficina Presupuestaria del Presidente. Durante las cinco décadas que siguieron a la creación de la Oficina Presupuestaria del Presidente, el vínculo entre el proceso presupuestario y la gestión pública se fue estrechando, hasta llegar a considerarse caras de la misma moneda.

Durante los años 40 y 50 del siglo pasado, se puso el énfasis en la eficiencia operativa, mientras que en los años 60 el desarrollo de los programas que definen el Estado del bienestar impulsó el interés por la eficacia y la evaluación de programas. Las recesiones económicas de los años 70 y 80 del siglo XX, con sus consecuencias en forma de reducción de ingresos públicos y déficits, provocaron un cambio en la orientación de la gestión pública hacia la reducción de costes, la eliminación del gasto superfluo, la reducción del tamaño del gobierno y la privatización de determinadas actividades públicas.

El interés por la eficiencia en la utilización de los recursos presupuestarios se identifica con los modelos presupuestarios de maximización de la eficiencia, denominación que abarca el presupuesto de ejecución, el presupuesto por programas y el presupuesto planificado por programas.

Los modelos presupuestarios tendentes a la maximización de la eficiencia de los recursos públicos son muy exigentes respecto a los medios materiales y personales que se requieren para su puesta en práctica y, además, suponen un cambio radical respecto de las prácticas presupuestarias tradicionales. Por ello, su puesta en práctica se vió continuamente sujeta a dificultades operativas. Estas dificultades, junto con las deficiencias en su formulación teórica, provocaron el fracaso en su implantación plena en los Estados Unidos de América.

Las reformas presupuestarias orientadas a la maximización de la eficiencia fueron reemplazadas a partir de principios de los años 70 del siglo XX por modelos presupuestarios capaces de hacer frente a las cuatro características de los procesos presupuestarios contemporáneos: la inflexibilidad de los gastos, la impredecibilidad del entorno presupuestario, la fragmentación y la creciente indefinición de los límites entre lo privado y lo público.

Dentro de los modelos microeconómicos que buscan adaptar el proceso presupuestario a esta nueva realidad debe destacarse la técnica del presupuesto base cero y la incidencia sobre el proceso presupuestario de la nueva gestión pública.

A partir de finales de los años 80 del siglo XX, la nueva gestión pública ha influido en los procesos presupuestarios de los países occidentales, ya que técnicas presupuestarias como la presupuestación por objetivos o la presupuestación contractual han supuesto la implantación de medidas como:

- La descentralización en la adopción de las decisiones públicas, lo que supone que los gestores públicos aceptan la responsabilidad de conseguir los resultados que se les asignan y, en contrapartida, le son dados los medios y la capacidad de actuar necesarios para ello.
- La mejora en los mecanismos de rendición de cuentas. La descentralización en la adopción de decisiones debe acompañarse de los cambios necesarios en los sistemas de control. Estos cambios exigen sustituir los controles de legalidad y financieros por un ciclo de evaluación de la eficacia en la gestión que permita medir el grado de ejecución de los objetivos fijados.
- La implantación de un sistema de incentivos, tanto positivos como negativos, para los gestores públicos en función del grado de ejecución de sus objetivos.
- La mayor participación de los destinatarios de los servicios públicos en el diseño de los programas.
- La creación de entornos de mercado que obliguen a los gestores públicos a mimetizar el comportamiento de las empresas privadas en un entorno competitivo.

La tercera vertiente del presupuesto público, la denominada vertiente política, incorpora dos tipos de análisis desde una perspectiva positiva de los procesos presupuestarios. El incrementalismo presupuestario, que surgió como un análisis crítico a los procesos de reforma presupuestaria basados en los modelos normativos de eficiencia presupuestaria, y los modelos de economía política del proceso presupuestario, que explican cómo las instituciones influyen en la consecución y mantenimiento del equilibrio de las cuentas públicas.

La teoría incrementalista del proceso presupuestario se fundamenta en el concepto de racionalidad limitada. La racionalidad limitada significa que dentro del proceso presupuestario se manifiestan un ingente número de intereses en conflicto entre sí, es necesario adoptar muchas decisiones sobre la asignación de recursos y realizar cálculos de una extraordinaria complejidad. Sin embargo, la realidad muestra que no es posible disponer de una capacidad de cálculo tal que permita realizar todas las actividades mencionadas.

Los encargados de la elaboración del presupuesto deben de recurrir a la utilización de trucos de cálculo o simplificaciones, en los que la experiencia acumulada adquiere una gran importancia. El más importante de ellos es el cálculo incremental: los programas de gasto no

se revisan anualmente en su conjunto, sino que el presupuesto de todos los años es, en su gran mayoría, el presupuesto del año anterior al que se añaden un conjunto, más bien pequeño, de aumentos y reducciones.

La mayor aportación teórica de la teoría incrementalista es el análisis positivo de la actuación de los agentes que intervienen en el proceso presupuestario, cuáles son sus intereses y la forma de influir en la adopción de las decisiones presupuestarias. Los modelos de economía política del proceso presupuestario profundizan en estos aspectos.

El punto de partida de estos modelos de economía política es la evidencia de que si se analizan los diferentes países del mundo se observa una amplia diferencia en el tamaño de su sector público y en las actividades que éste desarrolla.

Las teorías neoclásica de política fiscal y keynesiana de la demanda agregada ofrecen distintos objetivos ideales de la política fiscal, que justifican la existencia de déficits presupuestarios y acumulación de deuda:

- La teoría neoclásica enfatiza la consecución de la suavización fiscal (*tax smoothing*), esto es, los déficits presupuestarios deben utilizarse para cubrir incrementos temporales en el gasto público (como, por ejemplo, aquellos que se producen en tiempos de guerra) mientras que los tipos impositivos deben mantenerse constantes a lo largo del tiempo para minimizar las distorsiones sobre la economía.
- Los modelos keynesianos de gestión de la demanda agregada enfatizan el papel de la política fiscal como mecanismo de estabilización: debe ser expansiva en periodos de recesión y contractiva en periodos expansivos, con el fin de moderar las fluctuaciones del ciclo económico.

Sin embargo, estas teorías no permiten explicar porqué la acumulación de déficits y deuda es distinta entre países y porqué ciertos países generan déficits en niveles superiores a aquellos previstos por estas teorías. La literatura sobre economía política atiende a las instituciones públicas para explicar estas circunstancias.

Los modelos de economía política pueden agruparse en dos grandes clases:

- Los modelos basados en el concepto de fragmentación.
- Los modelos basados en la teoría del ciclo político.

La fragmentación se produce porque los costes de los proyectos de gasto se distribuyen entre todos los ciudadanos, ya que se financian a través de impuestos generales. Sin embargo, los beneficios de estos proyectos de gasto pueden ser dirigidos a sectores

concretos de la sociedad, de forma que solamente les beneficien a éstos y no a todos los ciudadanos. En la medida en que la representación política está geográfica o socialmente determinada se produce un cálculo político sesgado de los beneficios y de los costes de los proyectos públicos, ya que los políticos sobreponderan los beneficios y infravaloran los costes.

Pueden identificarse tres tipos básicos de fragmentación: la fragmentación política, que se centra en el proceso político que se desarrolla en el seno de los poderes legislativo y ejecutivo entre los partidos políticos y que conduce a la adopción de una determinada política fiscal, la fragmentación procedimental, que aplica la noción de fragmentación a la organización formal del proceso a través del cual el presupuesto se propone, aprueba y ejecuta, y la fragmentación social, que se refiere al grado en que el gobierno y el poder legislativo deben comprometerse con grupos de interés externos a la hora de adoptar decisiones en materia de política fiscal.

Los modelos de ciclo político explican cómo el calendario de las elecciones y la orientación ideológica de los gobiernos influyen en la tasa de desempleo, el crecimiento económico, la inflación y diversos instrumentos de política fiscal y monetaria. Existen dos tipos de modelos de ciclo político, en función de las motivaciones que se considere que guían la actividad de los políticos.

Los modelos de ciclo electoral enfatizan las motivaciones oportunistas de los políticos, esto es, los políticos no tiene preferencias propias sino que eligen aquellas políticas fiscales que maximizan sus posibilidades de victoria electoral.

Los modelos de ciclo partidista enfatizan las motivaciones partidistas, esto es, se basan en que los políticos eligen aquellas políticas fiscales que benefician a los grupos sociales que representan.

Por último, una rama de la economía política ha enfatizado la relación entre la sostenibilidad de las finanzas públicas y la fragmentación en las instituciones vinculadas a la política fiscal. La composición de los ajustes fiscales influencia tanto la probabilidad de conseguir una consolidación permanente del presupuesto como las consecuencias macroeconómicas de la consolidación fiscal.

Los ajustes que se basan fundamentalmente en recortes de gasto, especialmente recortes de transferencias, seguridad social y salarios públicos, y menos en incrementos impositivos pueden generar efectos expansivos sobre la actividad económica que superen a los efectos contractivos que todo proceso de ajuste fiscal provoca.

Los efectos expansivos sobre la demanda son el efecto riqueza sobre el consumo y el efecto credibilidad. En la medida en que los recortes del gasto se perciben por los ciudadanos como duraderos en el tiempo, estos efectos extienden su eficacia al largo plazo.

Los efectos expansivos sobre la oferta están vinculados a la capacidad de las medidas fiscales para aumentar la oferta de trabajo disponible en la economía.

CAPÍTULO III. EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN ESPAÑA

Una vez que se ha desarrollado el marco general necesario para el análisis de los procesos presupuestarios, se aborda en la segunda parte de este trabajo el estudio de los procesos presupuestarios desarrollados por la Administración General del Estado y por las Comunidades Autónomas.

En este capítulo tercero se emplea la distinción entre las tres vertientes macroeconómica, microeconómica y política del presupuesto para presentar tanto el pasado como el futuro de los retos a los que se enfrentan los procesos presupuestarios: el desarrollo de una política fiscal orientada a la estabilidad de las cuentas públicas, la implantación de un modelo de gestión presupuestaria moderno y eficiente y el sometimiento de los procesos de elaboración y ejecución presupuestaria a los límites impuestos por la normativa de estabilidad presupuestaria, tanto en el ámbito de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas.

1. EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN ESPAÑA Y LOS OBJETIVOS DE POLÍTICA FISCAL.

En esta primera sección se ofrece una panorámica general del proceso presupuestario español desde una perspectiva macroeconómica, para lo cual se divide en tres apartados. En el primero de estos apartados se recoge la evolución de las principales magnitudes presupuestarias españolas durante los 50 últimos años y la relación entre estas magnitudes y el entorno económico nacional e internacional.

En el segundo apartado se subrayan qué características debe presentar una la política fiscal desarrollada en el marco de la estabilidad presupuestaria, sus limitaciones y potencialidades.

El tercer apartado presenta cómo la política fiscal española ha respondido a los grandes retos que se plantean a la Hacienda Pública de cualquier país avanzado: coadyuvar a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento de la renta e incidir en la distribución de esta renta.

1.1 Las etapas de la política fiscal moderna en España

El elemento esencial sobre el que gira el análisis de carácter macroeconómico de la evolución del presupuesto es España en los últimos 50 años es la radical transformación de la

economía española en este periodo. Durante esta etapa la economía española se ha situado entre las más avanzadas del mundo a lo largo de un proceso en el que ha experimentado múltiples cambios.

Estos cambios han sido de muy variada naturaleza. Junto con transformaciones en el entorno económico internacional cuya causa es completamente exógena a las decisiones de política económica adoptadas por los responsables de nuestro país (como la crisis energética de principios de los años 70 del siglo XX) se han producido tanto transformaciones en la estructura económica española, sobre las cuales han influido las decisiones de estas autoridades (el proceso de industrialización de nuestra economía) como decisiones de política económica en sentido estricto (la transformación del sistema tributario).

A su vez, para explicar la evolución de la política económica desarrollada en España durante la segunda mitad del siglo XX se hace necesario analizar los cambios institucionales y políticos que experimentó nuestro país durante este periodo para poder encuadrarla en estos cambios. En este sentido, Gadea Rivas¹ ha mostrado que los elementos claves que permiten explicar la evolución tanto de los gastos como de los ingresos públicos en España durante los años 1964 y 1993 son tanto factores estructurales relacionados con la modernización de la sociedad española y el crecimiento económico, como las reformas institucionales que trajo consigo el cambio de régimen político, y en menor medida, la evolución de las variables demográficas.

En los siguientes apartados de esta sección se desarrollan los elementos esenciales que definen la evolución de la política económica española, para lo cual se utiliza la periodificación de este periodo 1959-1998 en cuatro etapas que hacen Argimón et al² así como los principales datos ofrecidos por estos autores. A su vez, para completar el periodo que alcanza hasta la actualidad, se ha incorporado una última fase, que recoge las grandes líneas de la política fiscal entre los años 1998 y 2003.

1.1.1 El periodo 1959-1975: desde el Plan de Estabilización hasta la llegada de la democracia.

El modelo económico surgido tras la Guerra Civil española, caracterizado como autárquico, presentaba las siguientes características³:

¹ Gadea Rivas (1996).

² Argimón et al (1999).

³ Tamames (1994) pp. 497 y ss.

- El propósito del autoabastecimiento como respuesta al colapso del comercio exterior que se produjo tras la Guerra Civil. A partir de 1939 el mercado interior quedó prácticamente cerrado para los productos industriales que ya se fabricaban en España o que comenzaron a fabricarse.
- La supresión de numerosas libertades económicas mediante toda clase de intervencionismo, como el derivado de la normativa sobre protección y ordenación de la economía nacional.
- La intervención directa del Estado en la producción, a través del Instituto Nacional de Industria.

Este modelo se basaba en la pretensión del Estado de controlar los procesos económicos administrativamente, como soporte y legitimación de un poder político autoritario y al margen de las condiciones del mercado⁴. El postulado fundamental de la política económica en aquel período era que, por el lado de la oferta, España podía producir de todo, sin renunciar a nada, y que había que protegerlo todo, lo mismo la agricultura que la industria, el empleo que el poder adquisitivo de los salarios o la rentabilidad de las empresas, mediante la intervención del Estado en la vida económica.

Por el lado de la regulación de la demanda, la orientación de la política económica consistía en impulsar al máximo la expansión de la demanda agregada, hasta que los desequilibrios interno (inflación) y externo (déficit de la balanza de pagos) estrangulaban el empuje de la demanda. Entonces, las autoridades trataban de superar esos estrangulamientos imponiendo un freno al crecimiento mediante controles directos de salarios, precios, importaciones, crédito, etc., para reiniciar a continuación el mismo proceso una y otra vez.

A finales de la década de los cincuenta, el sentido de aislamiento de España respecto a la onda expansiva de crecimiento en que se hallaba la economía mundial, junto con los graves problemas de inflación y déficit de la balanza de pagos que aquejaban a la economía española exigían un cambio de la política económica.

Ante esta situación, las autoridades optaron por la ejecución de un Plan de estabilización, formalmente iniciado en julio de 1959, que supuso el saneamiento de la economía española tanto en el interior como en el exterior. Las principales medidas de este Plan de estabilización fueron las siguientes:

- La imposición de límites de concesión de créditos a la Banca.

⁴ Marín Arcas (1997) p. 163.

- La limitación de los gastos públicos, así como la congelación de los sueldos y salarios.
- La devaluación de la peseta en su cambio oficial con el dólar.
- La aprobación de un nuevo Arancel de Aduanas y la liberalización de las importaciones y de la inversión exterior.

Una vez conseguidos los objetivos del Plan de estabilización, a partir del año 1964 comenzó la etapa de la planificación indicativa de la economía española, mediante la ejecución de los denominados Planes de Desarrollo, concretados en tres Planes sucesivos. El primero vigente desde 1964 a 1967, el segundo desde 1968 hasta 1971 y el tercero desde 1972 hasta 1975.

Estos Planes constaban de dos partes: una parte indicativa y una parte vinculante. La parte indicativa consistía en las proyecciones sobre los resultados de los diferentes sectores productivos y la parte vinculante se concretaba en un programa de inversiones públicas y en los programas de desarrollo de las industrias concertadas con el Estado.

Desde la perspectiva del crecimiento, esta es una etapa de fuerte expansión económica en la que el Producto Interior Bruto (PIB) alcanzó un crecimiento medio del 6,4 % en términos reales durante el período 1965-1974.

En cuanto a los ingresos públicos, el sistema tributario constituyó un obstáculo al proceso modernizador del sector público durante la década de los años sesenta del pasado siglo y la primera mitad de los setenta. Los intentos reformadores de 1957 y 1964 no supusieron ninguna alteración sustancial de la estructura del sistema fiscal español, cuya recaudación se sostenía en la imposición sobre el gasto en bienes y servicios, y que relegaba a un lugar secundario los gravámenes sobre la renta y los beneficios.

Entre 1964 y 1974, los ingresos públicos aumentaron cuatro puntos porcentuales del PIB (del 19,6 % al 23,6 %). La mayor parte de ese incremento procedió de la Seguridad Social, ya que las cotizaciones sociales elevaron su participación en 3,3 puntos en porcentaje del PIB, y se convirtieron, desde 1971, en la principal fuente de ingresos, superando a los impuestos ligados a la producción y a la importación.

Respecto al gasto público, experimentó un suave ascenso, desde un peso del 19,2 % del PIB en 1964 hasta el 23,5 % diez años más tarde, todavía muy por debajo de la media de los países desarrollados. El crecimiento del gasto público desde el Plan de Estabilización hasta 1968 se debió a la realización de mayores gastos en infraestructuras y vivienda y a partir de 1967 se trataron de impulsar las dotaciones a la enseñanza, la sanidad y las transferencias

de la Seguridad Social. Las prestaciones sociales incrementaron su peso en el PIB en 3,1 puntos porcentuales durante estos años, pasando del 4,6 % en 1964 al 7,7 % en 1974.

De esta forma, a partir del Plan de Estabilización de 1959 se produjo un incremento del gasto público, aunque muy inferior al registrado durante el mismo período en el resto del mundo desarrollado. Más importante que este incremento global fue el cambio en la composición de dicho gasto: se redujo el peso de los gastos en defensa y servicios generales e intereses de la deuda, y se incrementaron los gastos ligados al desarrollo (servicios económicos y, en menor medida, vivienda) y, a mediados de los años sesenta, los gastos en pensiones y enseñanza.

Atendiendo a la orientación general de la política fiscal, la suficiencia financiera lograda estos años, junto a una presupuestación de control que ajustaba los gastos del Estado a los ingresos fiscales disponibles, generó una etapa de saldos presupuestarios positivos, ya que hasta 1975 los ingresos públicos superaron a los gastos, con la única excepción de 1971. Esta situación resultó de una estrategia presupuestaria que consistía en mantener un ahorro público positivo situado en torno a 3 o 4 puntos del PIB, que permitía atender a los gastos de inversión y a las transferencias de capital⁵.

A su vez, los superávits presupuestarios junto con el fuerte crecimiento del PIB permitieron un descenso en la ratio de endeudamiento público sobre el PIB, ya iniciado al final de la posguerra civil, hasta situar esta ratio en los niveles mínimos del presente siglo (en torno al 12,5 % en 1974).

1.1.2 El período 1975-1985: desde la llegada de la democracia hasta la entrada en la Comunidad Económica Europea.

A mitad de los años setenta se quebró el proceso de crecimiento estable de la economía española que había caracterizado el periodo anterior, como consecuencia tanto de la crisis del petróleo en 1973 como de los acontecimientos políticos vividos en España a partir de la muerte de Carrero Blanco⁶.

La crisis económica que se desencadenó en 1973 se agudizó y prolongó por la situación política, de forma que a principios de 1977 la situación económica se caracterizaba por un estancamiento en la actividad, paro creciente, fuertes niveles de inflación y endeudamiento exterior en rápido aumento.

⁵ Fuentes Quintana (1988) p. 508.

⁶ Tamames (1994) p. 500.

En sintonía con el resto de países occidentales, la economía española sufrió una larga fase de bajo crecimiento (un 1,6 % de crecimiento medio del PIB anual durante el período 1975-1986, frente al 6,4 % en la década anterior).

En un intento para reducir el impacto de la primera crisis del petróleo en una industria altamente dependiente del petróleo, los responsables económicos retrasaron los necesarios ajustes. En ausencia de medidas destinadas a reducir el consumo de energía, las autoridades buscaron compensar el incremento del precio del petróleo mediante un descenso de los impuestos ligados a la producción y a la importación y una apreciación real de la peseta. Este error de política económica se empeoró por los fuertes incrementos en los salarios reales a partir de 1974⁷.

El Gobierno formado tras las elecciones generales de 1977 lideró un acuerdo con todos los partidos con representación democrática en materia económica que se tradujo en los denominados *Pactos de la Moncloa* suscritos en octubre de 1977. Estos Pactos recogieron un consenso en torno a las reformas económicas a emprender y una política de rentas para moderar la inflación sin tensiones sociales añadidas. El paquete de medidas incluía la moderación salarial, una política monetaria más rígida y algunas medidas de liberalización.

Los Pactos de la Moncloa plantearon como uno de sus ejes básicos la reforma del sistema fiscal español inspirada en dos informes —«libro verde» y «libro blanco»— dirigidos por el profesor Fuentes Quintana. La propuesta de reforma contenida en estos informes consistía en la implantación de un impuesto sintético y progresivo sobre la renta, de un impuesto sobre sociedades moderno y de un impuesto sobre el valor añadido asimilado al vigente en los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE).

Fruto de la reforma tributaria de 1977-1978, los ingresos públicos experimentaron un crecimiento continuado, pasando de suponer un 23,6 % del PIB en 1974 a un 35,8 % en 1985. Este ritmo de crecimiento fue muy superior tanto al del crecimiento de los impuestos en la etapa anterior como al registrado en los países de la CEE durante el mismo período.

Atendiendo a los gastos públicos, la primera reacción de las autoridades económicas a la crisis energética de 1973 consistió en instrumentar una política expansiva del gasto, con el propósito de compensar el efecto de la crisis sobre el crecimiento y el empleo, absorber el encarecimiento de los precios del petróleo con un descenso de los impuestos ligados a la producción y a la importación, intervenir ciertos precios para luchar contra la inflación y sobreindiciar los salarios (autorizando su crecimiento según la norma de los sindicatos franquistas: inflación del pasado más dos o tres puntos).

⁷ González-Páramo et al. (1994) p. 140.

Además de este aumento del gasto público originado por decisiones discrecionales de las autoridades, otros dos factores impulsaron este crecimiento: el desplome de las tasas de actividad económica dio lugar a un fuerte incremento de las transferencias compensatorias al sector privado y las demandas sociales alentadas por el cambio de régimen político desataron un proceso acelerado de cobertura de carencias colectivas en el área del Estado del bienestar.

En consecuencia, en España el peso del gasto público en el PIB casi se duplicó, pasando del 23,5 % en 1974 al 41,6 % en 1985, lo que supone un aumento medio anual del 1,6 % del PIB, siendo las prestaciones sociales el principal motor de este aumento.

La construcción del Estado de las autonomías provocó un cambio en la distribución del gasto público entre Administraciones. Entre 1980 —cuando se transfirieron las primeras competencias de las Comunidades Autónomas— y 1985, el Estado rebajó sus participaciones en el consumo y la inversión públicos en más de 20 y 30 puntos porcentuales y las Comunidades Autónomas llegaron a absorber un 14,6 % del consumo público y un 30 % de la inversión pública en 1985. Además, en este año dichas Administraciones eran las ejecutoras de la mayor parte de los gastos totales en vivienda, educación y otros servicios sociales.

El crecimiento de los ingresos fruto de la reforma tributaria no fue suficiente para cubrir la fuerte expansión del gasto, por lo que se inició una etapa de déficit público persistente y creciente. Como consecuencia de este desequilibrio presupuestario continuado y creciente, y de una mayor ortodoxia en su financiación, la ratio de endeudamiento público sobre PIB entró en una senda de crecimiento muy rápido y casi se cuadruplicó en este período, pasando del 12,6 % del PIB en 1974 al 43,7 % en 1985.

1.1.3 El período 1986-1993: de la entrada en la CEE al primer Programa de Convergencia

Tras la adhesión a la CEE comenzó una nueva fase alcista del ciclo económico que favoreció el esfuerzo de consolidación fiscal desarrollado en nuestro país durante los tres primeros años de integración en Europa. En 1987 y 1988, el PIB alcanzó tasas de crecimiento real superiores al 5 %, desconocidas desde la primera crisis del petróleo.

Sin embargo, el segundo choque del petróleo provocó una nueva recesión, en 1989 la tasa de crecimiento real fue del 4,7 %, descendiendo hasta el 2,3 % en 1991. Esta desaceleración de la actividad económica se intensificó en 1992, año en el que la recesión comenzó a manifestarse con intensidad (el crecimiento real del PIB fue de sólo un 0,7 %, y el nominal, de un 7,6 %),

Los ingresos públicos aumentaron 4,7 puntos porcentuales del PIB entre 1989 y 1993, como resultado del avance de los ingresos fiscales, que se incrementaron en 2,9 puntos de PIB, y de las transferencias y otros ingresos, que lo hicieron en 1,8 puntos de PIB. El

aumento de los ingresos fiscales se explica por la evolución de los impuestos, no por las cotizaciones sociales, y se debió tanto al éxito en la implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido como al potencial recaudador de los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio, en especial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Los ingresos por impuestos directos constituyeron una fuente creciente de ingresos, a pesar de las reducciones en los tipos nominales, por el efecto combinado de un fuerte crecimiento económico junto con el incremento de la recaudación derivado del efecto conjunto de la progresividad impositiva con una inflación alta.

En cuanto a los gastos, debe diferenciarse entre el trienio 1986 y 1988 y el resto del periodo hasta 1993. Durante los años 1986 a 1988 disminuyó el peso de los gastos públicos sobre el PIB, destacando la reducción, después del intenso crecimiento de la etapa anterior, de las prestaciones sociales, que descendieron en 0,4 puntos porcentuales del PIB. La mayor aportación a la reducción del gasto durante estos tres años procedió, sin embargo, de las subvenciones de explotación y transferencias de capital, que, en conjunto, retrocedieron un punto porcentual del PIB, como consecuencia de la política de saneamiento del sector público empresarial.

Como consecuencia de las presiones sindicales que desembocaron en la huelga general de diciembre de 1988, así como de la bonanza económica y del éxito logrado en la contención del déficit presupuestario entre 1986 y 1988, se amplió la cobertura del estado del bienestar. Esta ampliación se plasmó en la modificación del marco legal y de la protección social, lo que supuso la ampliación de los derechos subjetivos de los ciudadanos y la aparición de nuevas corrientes permanentes, y en algunos casos crecientes, del gasto público futuro. Los gastos aumentaron su proporción sobre el PIB desde un 41,5 % en 1988 hasta un 49,8 % en 1993, creciendo las prestaciones sociales tres puntos su peso en relación con el PIB.

Junto con estos gastos sociales, los gastos en inversiones también se expandieron. Esta expansión se explica por la intención de finalizar grandes proyectos de infraestructura, tanto aquellos que habían sido abandonados en años anteriores debido a los esfuerzos de consolidación presupuestaria, como aquellos proyectos asociados a los eventos del año 1992 (la Feria Mundial de Sevilla y los Juegos Olímpicos de Barcelona)⁸.

Respecto al saldo de las cuentas públicas, en 1985 el déficit público en España era superior al déficit medio de la Comunidad Europea. Además, dado que España soportaba una carga de intereses menor que media europea, a consecuencia tanto de un endeudamiento más reducido como de un coste efectivo de financiación más bajo, su posición relativa en términos

⁸ González-Páramo (1994) p. 143.

de saldo primario⁹ resultaba aún más desfavorable, integrando, junto con Grecia, Irlanda e Italia, el pequeño grupo de países con déficit primario.

Durante los años 1986 a 1988 se redujo el déficit en 2,4 puntos porcentuales del PIB, mejorándose aún más el saldo primario, que alcanzó un pequeño superávit en 1988. Sin embargo, esta mejora del déficit se basó más en la fortaleza de los ingresos públicos que en la contención de los gastos, lo cual explica las dificultades que surgieron cuando se produjo la desaceleración económica en los años posteriores.

En 1989 finalizó el corto período de esfuerzo de contención fiscal y comenzó a aumentar el desequilibrio de las finanzas públicas. El déficit alcanzó el 4,5 % del PIB en 1991 y en 1993, año en el que la recesión se manifestó con gran intensidad, el desequilibrio presupuestario se elevó al 7 % del PIB. El déficit primario siguió la misma senda, alcanzando un 1,8 % del PIB en 1993.

Este abrupto empeoramiento del saldo presupuestario se justifica solamente en parte por el impacto de la crisis sobre la evolución de los ingresos y los gastos de las Administraciones Públicas, ya que refleja también un aumento permanente del gasto público, sustentado por la ampliación de derechos subjetivos en el ámbito del estado de bienestar.

En cuanto a la evolución del endeudamiento público, durante los años 1986 a 1988 la positiva evolución del saldo primario, junto con el mayor crecimiento nominal de la economía, estabilizó el peso de la deuda pública sobre el PIB, que se situó en 1986 y 1987 ligeramente por encima del 45 %, descendiendo hasta el 41,7 % en 1988.

Sin embargo, la política de asunción por el Estado de la deuda de empresas públicas, el incremento del déficit público, el pleno reflejo presupuestario del coste del endeudamiento público y la prohibición de que el Banco de España siguiera financiando los gastos públicos (requisito exigido en el Tratado de la Unión Europea) provocaron que, en 1993, el endeudamiento sobrepasara el límite del 60 % del PIB, acordado en el Tratado como uno de los requisitos de acceso a la tercera fase de la Unión Monetaria.

1.1.4 El período 1994-1998: del primer Programa de Convergencia a la entrada en la Unión Económica y Monetaria.

El desarrollo de la política fiscal en el período 1994-1998 estuvo condicionado por el compromiso de cumplimiento de los criterios de convergencia establecidos en el Tratado de la Unión Europea para regular el acceso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria

⁹ Definido como el saldo presupuestario real menos los gastos financieros.

(UEM). La situación de partida, caracterizada por el desbordamiento del déficit en 1993 y el creciente endeudamiento público, exigían un importante esfuerzo de consolidación fiscal.

El carácter restrictivo de la política fiscal en el conjunto del período, junto con los efectos positivos de la progresiva recuperación económica, permitieron a España cumplir con los criterios mencionados anteriormente y, por tanto, alcanzar el objetivo de formar parte del grupo de países integrantes de la UEM desde el inicio de su andadura.

El crecimiento de la economía entre los años 1994 y 1998 presenta dos etapas. Entre 1994 y 1996 el crecimiento del PIB a precios constantes estuvo en el entorno del 2,5%, mientras que entre 1996 y 1998 se situó por encima del 4%.

Por el lado de los ingresos públicos, se produjo una leve caída de la proporción de los ingresos públicos sobre el PIB. Cabe destacar el creciente peso de los impuestos sobre la producción y la importación frente a los impuestos que gravan la renta y el patrimonio.

Respecto a los gastos públicos la proporción del gasto público sobre el PIB mostró en estos cinco años, en España, una caída de 5,7 puntos, hasta situarse en el 44,1%. A su vez, destaca que las Administraciones Públicas Territoriales alcanzaron en 1998 una participación del 26 % del gasto público total español.

La reducción del déficit público que se consiguió en esta etapa no fue continua. Así, tras la moderada reducción del déficit público en el año 1994, en 1995 se produjo un nuevo desbordamiento del desequilibrio presupuestario, hasta alcanzar el 7,3 % del PIB. En el año 1996 se produjo el cambio de Gobierno, que gestionó un presupuesto prorrogado y promulgó una serie de medidas tributarias, desreguladoras y liberalizadoras. En 1997 el déficit público se redujo hasta el 2,6 % del PIB, y hasta el 1,8 % en 1998. Además, a partir de 1996 se obtuvo un superávit primario creciente, que alcanzó el 2,2 % en 1998.

En sintonía con la mejora del saldo presupuestario, la ratio de deuda pública sobre el PIB alcanzó su valor máximo en 1996, superando el 70 % del PIB, produciéndose a partir de entonces un tímido descenso, que lo situó en el 67,4 % en 1998.

1.1.5 El periodo 1998-2003: el logro de la consolidación presupuestaria.

La política fiscal desarrollada durante los últimos cinco años se ha caracterizado por el logro de una situación de equilibrio presupuestario duradero con una reducción del peso del sector público, medido en términos de volumen del presupuesto, sobre el PIB.

El crecimiento del PIB en términos reales durante este periodo ha sido ligeramente superior al 4% hasta 2001 y cercano al 2,7% a partir de este año. La bajada en la tasa de

crecimiento del PIB a partir de 2001 ha sido un proceso generalizado en todas las economías occidentales, habiéndose comportado la economía española mejor que las del resto de Estados miembros de la Unión Europea.

En cuanto a los gastos públicos, medidos en términos de contabilidad nacional¹⁰, pasaron de suponer el 41,4% del PIB en 1998 al 39,7% en 2002. Este descenso del peso del sector público en la economía no ha supuesto una reducción de los gastos en servicios sociales y en inversión pública¹¹, ya que la reducción del gasto público se ha concentrado en los pagos por intereses, en las subvenciones a empresas y en los gastos de desempleo, como consecuencia de la reducción del paro que se ha producido en estos años.

Cabe destacar que la carga de intereses en proporción al PIB ha pasado del 4,3% en 1998 hasta el 2,8% en 2002, lo que supone un ahorro de más de 3.000 millones de euros.

Por el lado de los ingresos públicos el hecho más destacable ha sido el proceso de reforma en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) desarrollado a través de dos reformas sucesivas, aprobadas en 1998 y en 2002. Estas reformas han perseguido la reducción de la carga impositiva, especialmente sobre las rentas más reducidas, el estímulo del consumo privado y la mejora de las oportunidades de localización del ahorro en el territorio español¹².

A pesar de la reducción nominal del IRPF se ha producido una elevación del porcentaje de los ingresos fiscales sobre el PIB, al pasar de un 33,7% en 1998 a un 35,5% en 2002. Este incremento se refleja en cada uno de los tres grandes grupos de recursos fiscales: los impuestos sobre la renta, que pasan de un 10,2% del PIB a un 10,9%; los impuestos sobre la producción e importaciones, que pasan de un 11,8% a un 12,1% y las cotizaciones sociales, que pasan de un 12,1% a un 12,7%.

En el caso del IRPF se produce una disminución a lo largo del periodo, ya que pasa de suponer el 7,2% del PIB en 1998 al 7% en 2002. Esta reducción no es lineal, ya que desde el año 2000 crece la proporción de ingresos por IRPF respecto del PIB, lo cual es buena muestra de la elasticidad renta de este impuesto.

Cabe destacar que el reparto de la presión fiscal entre Administraciones ha evolucionado a lo largo del periodo, ya que disminuye más de un 2,5% del PIB en el caso del

¹⁰ Esto es, los empleos no financieros de las Administraciones Públicas. Los datos recogidos en este apartado están expresado en términos de contabilidad nacional, por lo que no son comparables con los datos de los apartados anteriores, que son datos presupuestarios. La fuente es Intervención General de la Administración del Estado (2004).

¹¹ Lagares (2004) p. 136.

¹² Lagares (2004) p. 145.

subsector Administración central y aumenta un 3% sobre el PIB en el caso del subsector Comunidades Autónomas. Este incremento supone que la presión fiscal atribuible a las Comunidades Autónomas ha crecido un 160% en el periodo 1998-2002.

El déficit público del conjunto de las Administraciones Públicas en términos del PIB ha pasado de un 3% en 1998 a un superávit del 0,1% en 2002. Tan importante como la evolución es la propia composición de este saldo presupuestario.

En 1998, del 3% de déficit total, el 2,4% (un 80%) correspondía al subsector institucional Administración central y el resto se repartía al 50% entre el subsector Comunidades Autónomas y el subsector Administraciones de la Seguridad Social, esto es, el subsector Administración central presentaba un déficit seis veces superior al déficit del subsector Comunidades Autónomas. En 2002 el déficit del subsector Administración central ha pasado a ser solamente el doble que el déficit del subsector Comunidades Autónomas y el superávit del subsector Administraciones de la Seguridad Social compensa en exceso estos dos déficits.

Como consecuencia de la reducción del déficit público, se ha producido una disminución del peso del endeudamiento de las Administraciones Públicas respecto del PIB. En 1998 este endeudamiento suponía el 64,6% del PIB mientras que en 2002 se ha situado en el 53,8%.

La bajada en el peso de la deuda sobre el PIB se ha producido en todos los subsectores en los que se divide el sector Administraciones Públicas. Así, en el caso del subsector Administración central la bajada ha sido del 20%, ya que se ha pasado de un 54% de deuda sobre PIB en 1998 a un 44% en 2002. El peso de la deuda pública de las CC. AA. sobre el PIB ha pasado del 6,6% en 1998 al 6% en 2002, lo que supone un 10% de porcentaje de disminución.

1.2 La política fiscal en el marco de la Unión Económica y Monetaria.

A finales de marzo de 1998, la Comisión europea publicó su informe sobre el progreso de los Estados miembros en el cumplimiento de los requisitos para la entrada en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. Respecto a España la situación respecto a los cinco criterios de convergencia fijados en el Tratado de la Unión era la siguiente¹³:

¹³ Comisión Europea (1998) pp. 28-29.

- La legislación española sobre el Banco de España que estaba previsto entrara en vigor a principios de 1999 satisfacía las exigencias de compatibilidad con el Tratado de la Unión Europea y con el régimen del Sistema de Bancos Centrales.
- España cumplía el criterio de estabilidad de precios, por cuanto la tasa de inflación media de los 12 meses anteriores a enero de 1998 había sido del 1,8%, por debajo de la referencia del 2,7%.
- La Comisión recomendaba al Consejo la no aplicación a España de la decisión sobre déficit excesivo, a la vista de que la tasa de déficit público sobre PIB se situó en 1997 en el 2,6%, por debajo de la tasa de referencia, y porque el peso de la deuda pública sobre el PIB (el 68,8%) aunque situado por encima de la referencia, había disminuido entre 1996 y 1997 y se esperaba que siguiera con esta senda de disminución en el futuro.
- España cumplía el criterio de estabilidad cambiaria, por cuanto la peseta había participado en el mecanismo de tipos de cambio durante más de dos años, habiéndose mantenido dentro de la banda del +/- 2,25% respecto de la divisa europea en ese tiempo.
- España cumplía el criterio de convergencia de los tipos de interés, por cuanto el tipo medio de interés a largo plazo en España durante enero de 1998 había sido del 6,3%, por debajo del valor de referencia del 7,8%.

1.2.1 Las exigencias derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En el apartado primero del capítulo segundo se han comentado los elementos esenciales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en 1997. Este Pacto constituye el marco de referencia dentro del cual se desarrollan las actuaciones de política fiscal de los Estados miembros de la Unión Europea, ya que fija los límites al déficit y a la deuda públicos.

Respecto al déficit público, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento exige de los Estados integrados en la tercera fase de la UEM que persigan objetivos presupuestarios a medio plazo cercanos al equilibrio financiero o en superávit. Cabe destacar que el concepto de déficit público que subyace en el Pacto no coincide con el concepto de déficit bajo el cual se verificaron las condiciones de acceso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria¹⁴.

¹⁴ Artis y Buti (2000) pp. 564 y ss.

El concepto de déficit bajo el cual se verificaba el cumplimiento de las condiciones de Maastrich es el déficit real, sin ajustar. Este concepto de déficit tiene como ventaja su certeza, ya que es lo más libre posible de ambigüedades metodológicas. Sin embargo, la tendencia de una política fiscal se mide mejor mediante el concepto de déficit estructural, por lo que en el Pacto de Estabilidad y crecimiento el objetivo presupuestario a medio plazo puede ser entendido como una posición ajustada al ciclo. Esta concepción del déficit estructural ha sido adoptada por la Comisión Europea en sus análisis sobre la situación presupuestaria de los Estados miembros¹⁵.

La idea que subyace en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento es que los Estados integrados en la UEM seleccionan un objetivo de saldo presupuestario estructural y permiten que los estabilizadores automáticos actúen libremente. El objetivo debe ser lo suficientemente ambicioso como para permitir hacer frente a fluctuaciones cíclicas de la economía sin violar el límite del 3% del PIB.

En cuanto a la deuda pública, el Pacto se basa en que una política de fijación del objetivo de saldo presupuestario a medio plazo cerca del equilibrio o en superávit implica necesariamente una tendencia a la reducción de los ratios de deuda sobre PIB y su estabilización en un nivel estable modesto o, incluso, negativo.

La situación de estabilidad presupuestaria a la que aspira el Pacto garantiza que las autoridades económicas de los Estados miembros puedan utilizar los instrumentos de política fiscal de forma eficiente, porque los efectos keynesianos tradicionales de la política fiscal pueden ser los contrarios en el caso de que existan fuertes desequilibrios de las cuentas públicas. La amenaza de insostenibilidad derivada de una política fiscal expansiva cuando el volumen de deuda pública es alto o está creciendo rápidamente puede generar diferenciales de tipos de interés positivos para cubrir los riesgos reales o potenciales de impago de la deuda. Ello puede expulsar a la inversión privada, lo cual anula los efectos directos de la política fiscal expansiva.

Desde la perspectiva de la demanda, cuando la deuda alcanza niveles extremos, las generaciones actuales de consumidores saben que habrán de soportar el programa de estabilización necesario para ajustar esta situación. En estos casos, la política fiscal expansiva puede tener un efecto negativo sobre el consumo privado.

¹⁵ Véase Comisión Europea (1995) pp. 37 y ss.

1.2.2 La estabilidad macroeconómica y la política fiscal, el papel de los estabilizadores automáticos.

La política fiscal de los Estados miembros dentro del Pacto de Estabilidad y Crecimiento debe confiarse al funcionamiento de los estabilizadores automáticos, que se convierten en los instrumentos principales de esta política.

Estos estabilizadores automáticos son aquellas partidas de ingresos impositivos y gastos públicos que cambian en función del ciclo económico y ayudan a suavizar este ciclo. Aunque son muchos los componentes presupuestarios que pueden actuar como estabilizadores automáticos, son dos los principales¹⁶:

- Los impuestos, cuya recaudación cae en los periodos de recesión, con lo cual permite sostener la renta de los agentes privados y frenar la caída en la demanda agregada, y crece en los periodos álgidos del ciclo, con lo cual se frena la expansión de la demanda privada. La capacidad estabilizadora de los impuestos es mayor cuanto más progresivo es el sistema fiscal.
- El sistema de prestaciones por desempleo, que soportan la demanda privada en los periodos bajos del ciclo, al incrementarse los pagos a los desempleados y actúan de forma contraria en las fases expansivas.

Un Estado miembro de la Unión Europea que mantenga un saldo presupuestario a medio plazo cercano al equilibrio o en superávit, podrá dejar actuar libremente a los estabilizadores automáticos sin poner en peligro el límite máximo del 3% de déficit sobre el PIB. La política fiscal actuará para suavizar el ciclo económico, garantizándose su carácter contracíclico y contribuyendo a la estabilidad macroeconómica¹⁷.

Una política fiscal basada en el juego de los estabilizadores automáticos presenta ventajas sobre una política fiscal discrecional:

- Los gastos e ingresos sensibles al ciclo económico amortiguan las fluctuaciones económicas sin que, prácticamente, se produzcan retrasos ni de información ni de ejecución.
- Con carácter general, si se permite actuar libremente a los estabilizadores automáticos no contribuyen a deteriorar el saldo presupuestario estructural.

¹⁶ Noord (2000) p. 4.

¹⁷ Brunila et al, (2002).

Solamente en el caso en que la economía se vea afectada por un cambio estructural (como un cambio permanente en la productividad o en la competitividad internacional), una política fiscal basada en el juego de los estabilizadores automáticos puede ser contraproducente, ya que puede retrasar el necesario cambio estructural.

Además de este caso de ineficiencia de la política fiscal basada en los estabilizadores automáticos, se encuentra el peligro de que las autoridades económicas no sean capaces de mantener la disciplina necesaria para dejar actuar a estos estabilizadores de forma simétrica a lo largo de todas las fases del ciclo¹⁸.

Si estas autoridades permiten el libre juego de los estabilizadores automáticos durante las fases de recesión, pero no son capaces de resistir la tentación de gastar los excesos de ingreso que se producen en las fases altas del ciclo, se produce un empeoramiento de los saldos presupuestarios estructurales. El resultado será que el volumen de deuda pública crecerá en los periodos de debilidad económica y no se reducirá en los periodos de bonanza.

Por último, debe hacerse referencia a la idea generalizada de que las exigencias derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento limitan la capacidad de la política fiscal para estabilizar la economía y, sobre todo, impiden que los Estados miembros de la Unión Europea dediquen los recursos que serían necesarios a la políticas de construcción y mantenimiento de infraestructuras públicas.

Utilizando datos de los Estados integrados en la Unión Económica y Monetaria en el periodo 1980-2002, Gali y Perotti¹⁹ concluyen que no hay razones para sostener esta afirmación. Por el contrario, los datos muestran que la política fiscal discrecional en estos países cada vez presenta una orientación contracíclica mayor y que la disminución en el gasto en infraestructuras que se ha producido en la última década es parte de una tendencia similar en el resto del mundo, que comenzó bastante antes de la entrada en vigor del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

1.3 Los objetivos de la política fiscal en España

Una vez desarrollado un análisis de la política fiscal española de los últimos años desde una perspectiva temporal, se hace necesario complementarlo con una explicación sobre los objetivos de esta política fiscal. Para ello se han diferenciado cinco grandes líneas de actuación de la política fiscal española:

¹⁸ Noord (2000) p. 4.

¹⁹ Gali y Perotti (2003).

- La estabilidad macroeconómica.
- El crecimiento de la producción y el empleo.
- La redistribución de la renta personal.
- La descentralización del gasto.
- La consolidación de las cuentas públicas.

1.3.1 La política fiscal de estabilidad macroeconómica.

A mediados de los años 70 el gasto público en España en proporción al PIB se situaba en España 19 puntos porcentuales por debajo de la media de los países de la Comunidad Económica Europea. En este marco, la política fiscal española era altamente intervencionista, aunque esta intervención se producía básicamente mediante mecanismos no presupuestarios, como la regulación de mercados²⁰. A partir de entonces, el crecimiento del peso de los gastos e ingresos públicos sobre el PIB permitieron el desarrollo de una política fiscal de estabilización más ortodoxa.

Castro²¹ ha analizado los efectos de la política fiscal española durante los últimos años y ha encontrado que estos efectos se corresponden con los previstos en el modelo keynesiano clásico, aunque en el medio plazo se observan multiplicadores de gasto público con el signo contrario al predicho por este modelo.

Esta última observación es consistente con la doctrina moderna, que argumenta que los procesos de consolidación presupuestaria (sinónimos de política fiscal restrictiva) pueden tener efectos expansivos sobre la actividad económica. Estos efectos expansivos se explican por la mejora en las expectativas de los agentes privados, que ven en estos procesos de consolidación presupuestaria una garantía de que en el futuro los tipos de interés, la tasa de inflación y la presión fiscal se mantengan en niveles bajos, lo que garantiza el crecimiento económico.

²⁰ Peñalosa y Chuliá (1994) pp. 115 y ss.

²¹ Castro (2003).

1.3.2 La política fiscal y el crecimiento económico. El proceso de reconversión y modernización del sistema productivo español.

La concepción que subyacía en los Planes de estabilización respecto al papel de las autoridades económicas en el proceso de desarrollo económico era la centralización de decisiones y la intervención de la Administración, necesarios ambos para que el crecimiento siguiera una senda correcta y para resolver los problemas de distribución que se pudieran generar. Esta intervención pública al margen de las condiciones de mercado abocó a un desarrollo económico y a una estructura productiva ineficientes²².

Los choques de oferta generados por los incrementos en los precios del petróleo a finales de 1973 y en 1979 pusieron de manifiesto la necesidad de desarrollar políticas para aumentar la competencia del sector productivo español, permitir una asignación eficiente de los recursos y hacer frente a la competencia internacional en un marco de integración de los mercados internacionales. Las principales medidas en este sentido fueron las siguientes:

- La reconversión de las industrias ineficientes.
- La modificación de las regulaciones administrativas en los mercados de factores, especialmente el mercado de trabajo.
- El desarrollo de medidas tributarias que fomentaran el uso eficiente de los recursos.

Durante los años 1975 a 1985 se produjo un proceso de reconversión industrial que fue costoso y lento, especialmente en las grandes empresas públicas, debido al uso tradicional de estas empresas como medios para sostener el empleo, a las necesidades de ajuste de unas plantillas fuertemente sindicalizadas y a los conflictos de competencias entre los órganos políticos con responsabilidades en este proceso.

Habiendo llegado a alcanzar pérdidas cercanas al 1% del PIB, se lanzó un programa a largo plazo de reestructuración del sector público empresarial. La absorción por el Sector Público de empresas en bancarrota acabó y se redujo el empleo en las empresas públicas (alrededor de 20.000 trabajadores en tres años, concentrados en las industrias naval, siderúrgica y de fertilizantes). A partir de 1985 la reestructuración fue seguida de un proceso de privatización.

Además, se impulsó el mercado de trabajo mediante el desarrollo de la contratación laboral y la rebaja de las cotizaciones sociales y se estimuló la inversión mediante medidas fiscales.

²² Marín Arcas (1997) pp. 163 y ss.

Estas medidas permitieron que la economía española experimentara un crecimiento considerable a partir de 1986.

Sin embargo, la falta de la necesaria amplitud y coherencia internas en su desarrollo provocaron contradicciones:

- En el mercado de trabajo, la contradicción entre las posibilidades de contratación temporal y la rigidez del empleo fijo, con altos costes de despido y una compleja estructura de salarios mínimos por categorías profesionales.
- En los mercados de bienes y servicios, la contradicción entre el sometimiento de la industria a la competencia exterior y la falta de esta competencia en los mercados de servicios.

Esta situación fue asumida por las autoridades económicas españolas en el Programa de Convergencia de España elaborado a principios de 1997²³. Estas autoridades se comprometieron en ese año ante la Unión Europea a continuar con el esfuerzo de desarrollo de reformas estructurales en la economía española comenzado en 1996.

Estas reformas estructurales han consistido en los últimos años en la culminación del proceso de saneamiento y enajenación del sector público empresarial y en la flexibilización y liberalización de los mercados de productos y factores españoles a través de la adopción de un gran número de medidas de carácter sectorial²⁴.

Para finalizar con las políticas orientadas al crecimiento, no hay que olvidar que los gastos en bienes sociales, considerados generalmente como medidas de redistribución de la renta, conduce a una mejora del capital humano y a un incremento de la productividad laboral, con lo que se contribuye a la expansión a medio plazo del producto potencial de la economía. Estos gastos son objeto de análisis en el apartado siguiente.

1.3.3 La redistribución de la renta entre individuos.

La política fiscal puede ser utilizada para variar la distribución de la renta entre los individuos mediante dos grandes instrumentos:

²³ Ministerio de Economía y Hacienda (1997) p. 24 y ss.

²⁴ Un catálogo de estas medidas puede encontrarse en las sucesivas actualizaciones del Programa de Estabilidad y Crecimiento del Reino de España, en especial el Anexo 2 de la actualización realizada en 2002 y el Anexo 4 de la actualización de 2003.

- En el ámbito de los gastos públicos, mediante la potenciación de aquellos gastos que inciden en la renta disponible de los individuos, generalmente agrupados en la denominación “Estado del Bienestar”.
- En el ámbito de los ingresos públicos, mediante el diseño de un sistema tributario progresivo.

1.3.3.1 La construcción del Estado del bienestar

Como ya se ha comentado anteriormente, uno de las principales consecuencias de la instauración de la democracia fue un incremento de las demandas de servicios sociales por los ciudadanos y el consiguiente desarrollo del Estado del Bienestar.

El denominado Estado del Bienestar incorpora tanto la provisión de servicios no de mercado (como la educación y la sanidad) como el sistema de seguros sociales o políticas de aseguramiento de rentas (pensiones, prestaciones por desempleo y subvenciones para la adquisición de determinados bienes, como la vivienda)²⁵.

Respecto del gasto en sanidad, ha crecido en términos de proporción sobre el Producto Interior Bruto mucho más rápidamente que la media de los países de la Comunidad Europea, disminuyendo la brecha que nos separaba de estos países a principios de los años 70. Son tres las principales razones que explican este crecimiento del gasto sanitario en España:

- El envejecimiento de la población española, lo cual eleva el gasto sanitario *per cápita*, al ser las personas de más edad las necesitadas de un mayor nivel de asistencia.
- El progreso tecnológico, lo que supone un incremento tanto en el número como en el coste de los tratamientos médicos.
- La implantación a partir de 1989 de la garantía de cobertura sanitaria universal, con independencia de la contribución a la Seguridad Social mediante cotizaciones.

Respecto al gasto en educación su incremento desde los años 70 se justifica en diversas causas: la garantía de la gratuidad de la educación primaria y la extensión hasta los 16 años de la educación obligatoria, el incremento en el número y salario de los profesores y el crecimiento experimentado por la educación superior a partir de los años 80.

²⁵ Peñalosa y Chuliá (1994) pp. 127 y ss.

Las políticas de sostenimiento de rentas consisten en transferencias monetarias a las familias, con un papel claramente redistributivo. Los tres programas que explican la senda expansiva del gasto en políticas de sostenimiento de la renta son las pensiones, la prestaciones por desempleo y las prestaciones por enfermedad laboral.

Respecto a las pensiones, su rápido crecimiento en la primera mitad de los años 80 fue la consecuencia de la aplicación de un método muy generoso para el cálculo de las pensiones aplicado a un número creciente de nuevos pensionistas. Este creciente número de pensionistas fue debido, en parte, a las jubilaciones anticipadas derivadas del proceso de reconversión industrial que se desarrolló durante este periodo.

Los efectos expansivos de este sistema que, aplicado a la estructura demográfica española, habrían podido conducir a la insostenibilidad del sistema de pensiones, obligó a las autoridades a reformar algunos de sus principios básicos. Así, en 1985 las condiciones necesarias para ser beneficiario de una pensión fueron endurecidas y los años de trabajo considerados para calcular la cuantía de la pensión se incrementaron, con el fin de conseguir una relación más estrecha entre las contribuciones a la Seguridad Social y las pensiones.

Sin embargo, atendiendo a fuertes presiones sociales, entre las que destaca la huelga general de diciembre de 1988, se incrementaron los derechos de los pensionistas a finales de los años 80:

- Las pensiones comenzaron a actualizarse atendiendo a la inflación pasada e incluyendo una cláusula de salvaguardia, lo cual introdujo un elemento de rigidez en su desarrollo.
- Las pensiones mínimas no contributivas se incrementaron significativamente.
- Las pensiones más bajas se incrementaron por encima de la tasa de inflación.

Junto con estas circunstancias, el envejecimiento de la población debido a la alta esperanza de vida y a las bajas tasas de fertilidad en nuestro país auguraban ya a principios de los años 90 una situación de fuerte crecimiento de los gastos en pensiones. Por ello, en el Programa de Convergencia de 1997 ya se anunciaba la necesidad de desarrollar las medidas incluidas en el Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social de 1996, comúnmente conocido como Pacto de Toledo²⁶.

Entre estas reformas cabe destacar las siguientes²⁷:

²⁶ Ministerio de Economía y Hacienda (1997) pp. 5-6.

²⁷ Ministerio de Economía (2003) pp. 29-30.

- El aumento de la edad efectiva de jubilación.
- El aumento de la relación entre cotización y prestación.
- La creación y dotación de un Fondo de Reserva de Pensiones, que en la actualidad ya alcanza el 1% del PIB.

El previsible aumento de los gastos en pensiones es una circunstancia que se produce en la mayoría de los países occidentales²⁸ y es objeto de consideración por parte de la Comisión Europea cuando ésta realiza la evaluación de la situación fiscal de los Estados Miembros.

La Comisión Europea entiende²⁹ que de la información contenida en los programas de estabilidad y crecimiento de los Estados miembros de la Unión Europea se deduce que el proceso de envejecimiento de la población tendrá un impacto muy considerable en las próximas cuatro décadas. Los incrementos de los gastos públicos debidos al envejecimiento de la población comenzarán en el año 2010 en algunos de los países, a medida en que la generación denominada *baby-boom* entre en la edad de jubilación y los mayores incrementos se producirán entre 2020 y 2035 en la mayoría de los Estados miembros.

En el caso de España, la Comisión europea opina que existe un riesgo de que surjan desequilibrios presupuestarios debido al rápido crecimiento del gasto en pensiones, ya que estima que este gasto crecerá cerca de un 8% del PIB entre 2000 y 2040.

La actual situación de equilibrio presupuestario ayudará a minorar los efectos negativos de este incremento del gasto pero, en opinión de la Comisión Europea, la dotación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, debido a su tamaño y a su incierta planificación financiera, no es probable que tenga un gran impacto en la financiación de los gastos futuros en pensiones. Por ello, la Comisión aconseja adoptar medidas para reformar el sistema de pensiones y para elevar la tasa de empleo en la economía.

Respecto a las prestaciones por desempleo, durante la primera mitad de los años 80 el rápido incremento del desempleo y la extensión de las prestaciones a los desempleados de larga duración causaron un incremento en el peso de estas transferencias sobre el PIB. La relativa generosidad del sistema, en comparación con el nivel salarial, y otros defectos se pusieron de manifiesto en el periodo 1985-1989 cuando, a pesar de una considerable reducción en el número de desempleados, el peso de las prestaciones por desempleo sobre el PIB simplemente se estabilizó, no se redujo.

²⁸ Ver Heller (2003) pp. 36-39.

²⁹ Comisión Europea (2002) pp. 32-33.

La calificación de generoso del sistema de prestaciones por desempleo en España se basa en los siguientes aspectos:

- Solamente existen pequeñas diferencias entre los salarios y las prestaciones por desempleo en el caso de los trabajadores con rentas medias y bajas. Este hecho supone un desincentivo a la búsqueda de empleo hasta el momento en que se dejan de cobrar las prestaciones.
- La extensión de los contratos temporales a partir de la segunda mitad de los años 80 implicó una mayor rotación de trabajos entre trabajadores y, por ello, un mayor número de personas recibiendo prestaciones por desempleo para un número fijo de empleos.
- El fraude en las prestaciones por desempleo. La normativa reguladora de estas prestaciones fue aprovechada por algunos empresarios para ajustar temporalmente su fuerza laboral, en algunos casos de acuerdo con sus trabajadores, quienes recibieron sus prestaciones siendo contratados de nuevo algunos meses más tarde.

Todos estos hechos obligaron al Gobierno a adoptar medidas para contener el gasto en desempleo a principios de los años 90:

- Se endurecieron las condiciones para ser beneficiario de las prestaciones por desempleo, mediante reducción tanto de la prestación como del periodo de cobro e incrementando el periodo mínimo de trabajo previo necesario para generar el derecho a la prestación.
- Las prestaciones dejaron de estar exentas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- La prestación mínima cuando el desempleado no tiene obligaciones familiares se redujo desde el 100% del salario mínimo al 75%.
- Se vinculó la obtención de las prestaciones a la aceptación de la participación en cursos de aprendizaje y perfeccionamiento.

1.3.3.2 La reforma del sistema tributario.

La reforma tributaria iniciada en el año 1978 a la que ya se ha hecho referencia pretendió la implantación de un Sistema tributario articulado en torno a tres tributos básicos: el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto General sobre Ventas, bajo la forma de un impuesto sobre el valor añadido.

Estos impuestos se completarían con otros dos grupos de impuestos:

- Un conjunto de impuestos de control: el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, cuyas funciones son facilitar la aplicación de los impuestos básicos, cerrar vías de escape a la evasión fiscal y aumentar la progresividad del Sistema fiscal.
- Otros impuestos de menor relevancia recaudatoria y que cierran el cuadro tributario: los impuestos sobre consumos específicos y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

Se plantea la cuestión de en qué medida el sistema tributario español sirve al objetivo de redistribución de la renta entre individuos. Responder a esta pregunta es muy difícil por varias razones:

- Porque la información necesaria para desarrollar el análisis de la incidencia del sistema tributario en la redistribución de la renta es de gran volumen y complejidad. Se precisa información estadística muy elaborada sobre la renta disponible, el consumo y el ahorro de los diferentes estratos de población y sobre cada uno de los impuestos.
- Porque es necesario realizar hipótesis sobre la incidencia económica de los diferentes impuestos, esto es, en qué medida los agentes sobre los que recae el pago del impuesto son capaces de trasladar la carga tributaria sobre otros agentes. Los resultados son altamente sensibles a las hipótesis que se formulen.
- Porque no existe acuerdo entre la doctrina sobre la unidad económica estándar, si la familia o el individuo, ni sobre el periodo temporal de referencia, esto es, si debe atenderse a periodos anuales o a un periodo extenso en atención a un enfoque de ciclo vital.

La literatura española es abundante en estudios cualitativos parciales, esto es, que analizan solamente figuras tributarias determinadas o que analizan los efectos redistributivos de modificaciones legislativas concretas. Sin embargo, no existen muchos trabajos que analicen el conjunto del sistema tributario. Entre ellos, puede destacarse el trabajo de Calonge y Manresa³⁰, en el que se concluye que el sistema impositivo español es ligeramente progresivo.

³⁰ Calonge y Manresa (2001) pp. 216-229.

1.3.4 La política fiscal regional.

A principios de los años 80, uno de los principales retos a los que se enfrentaban los responsables de la política fiscal española era la configuración de un sistema que permitiera la territorialización de las funciones de gasto entre los diferentes niveles de Gobierno definidos en la Constitución española³¹. Este sistema debía regirse en el principio básico consistente en que quienes disfruten de servicios públicos en una determinada área territorial deban ser quienes soporten también el pago de esos servicios a través del pago de los correspondientes impuestos.

De la aplicación de este principio se derivan dos consecuencias:

- Los gastos de las Administraciones territoriales deben ser financiados con impuestos satisfechos por los habitantes de ese territorio, sin perjuicio de la posible aplicación de criterios de subvención.
- La naturaleza de los impuestos cedidos debe estar en consonancia con el peso del gasto gestionado por las Administraciones territoriales. Así, en tanto en cuanto las Administraciones territoriales gestionan un peso considerable del gasto público total, deben participar en la recaudación de aquellos impuestos con mayor volumen de recaudación y que gravan la renta general de la economía: el impuesto sobre la renta de las personas físicas y la imposición general sobre ventas.

El principio de equivalencia entre gastos e ingresos, la economía en el uso de los recursos públicos y el hecho de que las Administraciones territoriales no asumen la función estabilizadora de la política fiscal exigen establecer limitaciones al endeudamiento de estas Administraciones. Conforme a estas limitaciones, solamente pueden endeudarse por dos motivos:

- Para hacer frente a desfases temporales de tesorería, mediante operaciones a corto plazo no consolidables.
- Para hacer frente a gastos de capital, como instrumento que permite que las generaciones futuras, beneficiarias de estos gastos, participen en su financiación.

Como elemento de cierre del esquema de distribución de gastos e ingresos entre Administraciones territoriales aparecen la necesidad de establecer mecanismos que permitan la redistribución de recursos entre los niveles inferiores de gobierno. Estos mecanismos se

³¹ Lagares Calvo (1985) pp. 80-82.

plasman en subvenciones estatales a las Administraciones territoriales, justificados por tres causas:

- La atribución a una Administración territorial de la gestión de un servicio que es competencia del Estado.
- La compensación de las externalidades que un servicio prestado por una Administración territorial pueda producir en otros territorios.
- La financiación de la prestación de servicios mínimos por Administraciones territoriales con menor capacidad de obtención de recursos.

El rápido proceso de descentralización del gasto público desde la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas que se inició a partir de principios de los años 80 era una exigencia constitucional, pero también se justifica en el argumento económico de la mejora de la eficiencia tanto de los impuestos como de los gastos públicos. En la medida en que las autoridades que deciden sobre ingresos y gastos públicos representan a los ciudadanos de una concreta jurisdicción fiscal, conocerán mejor las preferencias de estos ciudadanos que las autoridades elegidas en un nivel de gobierno más amplio.

La sección tercera de este capítulo está dedicada al proceso de descentralización financiera en las Comunidades Autónomas, desde la perspectiva de su influencia sobre las finanzas de estas Administraciones públicas.

Dentro de la política fiscal regional cabe referirse en este momento al efecto que tienen los Presupuestos Generales del Estado sobre la estabilidad macroeconómica en las diferentes regiones. Para desarrollar este análisis, Capó y Olivier³² distinguen dos tipos de medidas que se desarrollan en el marco de una política fiscal contracíclica:

- Transferencias financieras desde aquellas regiones con mejor situación macroeconómica hacia aquellas otras que sufren en mayor medida la crisis o función aseguradora. Estas transferencias no tienen necesariamente que generar déficit presupuestario, en la medida en que una región que sufre una recesión reciba transferencias que se financian con los mayores ingresos fiscales que se obtienen en las regiones en expansión.
- Las transferencias entre la generación presente y la generación futura que surgen como consecuencia del déficit público: un mayor gasto sobre los ingresos en el presente financiado con deuda pública significa que las generaciones futuras deberán

³² Capó y Olivier (2002).

incrementar sus impuestos por encima del gasto para hacer frente al pago de esta deuda.

Los resultados obtenidos en la economía española muestran que la estabilización que ofrece el sistema fiscal español es poco relevante económicamente, un 5% de la renta disponible, y resulta inferior a la de otros países. El presupuesto español prácticamente no compensa las oscilaciones de la actividad económica sufridas por las regiones.

Dentro de la escasa entidad del efecto estabilizador de los flujos fiscales, las transferencias interregionales, la denominada función aseguradora, supondrían un 25%, por lo que las transferencias intergeneracionales representarían el 75% de la estabilización fiscal.

1.3.5 La consolidación de las cuentas públicas.

Hasta 1996, el modelo presupuestario de la democracia española y su principal consecuencia, la presencia continua del déficit público, se explicaban por cuatro características de la política fiscal³³:

1. El crecimiento explosivo del gasto público desde el año 1975, producido por la implantación de una cultura de legitimación del aumento del gasto, basada en la idea tradicional en España del Estado como poder onmímodo y dotado de recursos inagotables.
2. La tardía incorporación de la reducción del déficit a los objetivos reales de la política presupuestaria. El proceso presupuestario se caracterizaba por una exageración en las previsiones de los ingresos fiscales, lo que generaba unos déficits públicos liquidados muy elevados, y por una falta de disciplina en la ejecución de los gastos presupuestarios.
3. La vinculación entre la elevación de la presión fiscal y el aumento de los gastos públicos. La experiencia de los años anteriores a 1996 muestra que los aumentos impositivos no generaban un menor déficit presupuestario, sino un aumento de los gastos al relajar la disciplina sobre estos gastos.
4. La existencia de un conjunto concreto de causas que explican el incremento explosivo del déficit: los gastos de protección social, los gastos de consumo público, la descentralización territorial del gasto, las subvenciones a empresas y el fraude fiscal.

³³ Fuentes Quintana y Barea Tejeiro (1996) pp. 121 y ss.

Este modelo explica el empeoramiento del déficit público desde el año 1993 hasta 1995.

Tras las elecciones de 1996, el nuevo Gobierno adoptó un conjunto de medidas en materia presupuestaria³⁴:

- Regularizó las obligaciones económicas del Estado carentes de cobertura presupuestaria.
- Desde una perspectiva institucional, elevó el rango político del Ministerio de Economía y Hacienda (al convertir a su titular en Vicepresidente del Gobierno), creó un Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y una Oficina Presupuestaria de la Presidencia del Gobierno.
- Se recortó el gasto, mediante la aprobación de un Acuerdo de no disponibilidad de créditos.
- Se aprobó la Ley 11/1996, de Disciplina Presupuestaria.

Estas medidas tuvieron continuidad en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, cuyas líneas básicas fueron las siguientes³⁵:

- La firme voluntad por conseguir la convergencia nominal en materia de precios y déficit público para cumplir los requisitos de entrada en la tercera fase de la UEM.
- La austeridad y eficacia en el funcionamiento de la Administración, lo que supone una bajada del gasto presupuestario en términos reales basada en la reducción de los gastos de funcionamiento de la Administración.
- La implantación de medidas que tienden a dificultar las desviaciones presupuestarias, mediante la reforma de la Ley General Presupuestaria a través de la Ley 11/96, de Disciplina Presupuestaria.
- El respeto de los compromisos en materia de gasto social: el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de las pensiones en función de la inflación y el aumento de los recursos destinados a la sanidad en la misma proporción en que crece el Producto Interior Bruto nominal.

³⁴ González-Páramo (1996) p. 12.

³⁵ Folgado Blanco (1996) pp. 2-3.

- La introducción de medidas estructurales que garanticen la sostenibilidad a medio y largo plazo de la política presupuestaria: la limitación de la Oferta de Empleo Público, la menor vinculación de las empresas públicas a los Presupuestos Generales del Estado, la implantación de nuevas formas de generación de infraestructuras y la aplicación de medidas de lucha contra el fraude en las prestaciones sociales.

Como ya se ha comentado, este proceso de consolidación presupuestaria permitió la incorporación de España a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y ha supuesto que nuestro país alcance un saldo presupuestario cercano al o en equilibrio.

La situación actual de las cuentas públicas españolas, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional³⁶, se caracteriza por un ajuste fiscal sostenido, basado en disminuciones en los gastos públicos que han permitido una disminución creíble de los impuestos y han asegurado un círculo virtuoso de crecimiento económico y unos elevados niveles de recaudación tributaria.

En relación con la consolidación de las cuentas públicas se plantea la necesidad de analizar si esta consolidación es sostenible a largo plazo³⁷. El concepto más común de sostenibilidad fiscal se basa en la necesidad de que los déficits fiscales sean financiados. Esta restricción requiere que el valor actual de mercado de la deuda sea igual a la suma descontada de los superávits primarios futuros. En este contexto, la política fiscal es sostenible si el valor descontado de la deuda alcanza cero en el límite.

La cuestión relativa a si la política fiscal actual es sostenible es relevante, ya que puede determinar que sea necesario o no adoptar en el futuro acciones discrecionales de política fiscal para equilibrar la situación de las cuentas públicas. En tanto que el concepto de sostenibilidad se basa en el hecho de que los gobiernos necesitan suficientes recursos para asegurar su capacidad de desarrollar las funciones que tienen asignadas, el análisis de la sostenibilidad ayuda a determinar si una política económica puede ser mantenida en el largo plazo con la capacidad actual de generar recursos financieros.

En los últimos años el comportamiento del presupuesto público en España puede ser considerado fuertemente sostenible. Este resultado parece que es consistente con la evolución de la política fiscal en los últimos años, caracterizada por una disminución gradual del déficit como resultado de la caída en el gasto y por una ligera disminución de los ingresos totales sobre el PIB, lo que significa que se ha producido el cambio respecto a la tendencia previa del desequilibrio de las cuentas públicas.

³⁶ Fondo Monetario Internacional (2003).

³⁷ Castro y Hernández (2002).

Sin embargo, cualquier conclusión que se derive de estos resultados debe tener en cuenta las limitaciones del análisis, en particular el hecho de que se basa en datos pasados y, por lo tanto, la evolución futura de algunos factores estructurales (como, por ejemplo, las tendencias demográficas) y su impacto sobre las finanzas públicas, no se tienen en cuenta.

2. EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN ESPAÑA Y LOS MODELOS PRESUPUESTARIOS NORMATIVOS.

Esta segunda sección del capítulo dedicado al proceso presupuestario español recoge en una primera parte el proceso de incorporación a la práctica presupuestaria en nuestro país de los modelos de maximización de la eficiencia y un examen de las dificultades a las que se ha enfrentado esta implantación.

La segunda parte presenta los defectos del modelo presupuestario español implantado por la Ley General Presupuestaria de 1977, que justifican las medidas legislativas adoptadas a partir de 1996 culminadas con la aprobación de la Ley General Presupuestaria del año 2003.

2.1 El proceso de implantación en España del presupuesto por programas.

La incorporación al proceso presupuestario español de los modelos de maximización de la eficiencia se produjo relativamente tarde, ya que para ello hay que esperar hasta la promulgación de la Ley General Presupuestaria en 1977 y de la Constitución en 1978. Estas dos normas están directamente relacionadas con el cambio de régimen político iniciado en 1975, que exigió una transformación en la forma en que se consideran los gastos públicos en todos sus aspectos, tanto en su fijación como en la forma en que se ejecutan y controlan³⁸.

En el esquema anterior a la Constitución, la actividad financiera pública no tomaba en consideración el resultado socioeconómico del gasto público, sino que disfrutaba de una plena autonomía de gasto con un límite en términos financieros. Por esta razón, el control tradicional sobre el gasto público era de comprobación material y de legalidad, sin que los objetivos y resultados de este gasto fueran objeto de valoración ni fiscalización.

La Constitución española de 1978 exigió que los objetivos socioeconómicos del gasto público pasaran al primer plano de las decisiones políticas, por lo que aparece la necesidad de realizar un cambio en la gestión y control de los gastos públicos. Es necesario

³⁸ Albiñana García-Quintana (1981) pp. 16 y ss.

cambiar el régimen tradicional por un sistema basado en el análisis económico aplicado a los programas de gastos públicos. Este nuevo sistema garantiza la rentabilidad económica y social de los proyectos de gasto público, así como el control basado en los objetivos socioeconómicos alcanzados.

De entre todos los principios presupuestarios que se plasman en la Constitución debe destacarse el recogido en el artículo 31.2. En esta disposición se exige que la programación y ejecución de los gastos públicos responda a los principios de eficacia y economía. El cumplimiento de este principio impone una serie de condiciones a la gestión del gasto público³⁹:

- Una programación conjunta de todos los gastos públicos, a medio y corto plazo, que abarque a todos los agentes del sector público y la integración de los procesos de programación a medio plazo-presupuesto a corto y gestión de los gastos.
- Una evaluación económico-social conjunta de todas las decisiones de gasto, como base para efectuar su selección, así como la evaluación financiera de las nuevas decisiones de gasto que sucesivamente se adopten a lo largo del ejercicio y su aplicación en función del marco global de objetivos y prioridades
- La revisión permanente de los gastos consolidados, en función de su rentabilidad económico-social, de su grado de contribución a los objetivos prioritarios y de la economía de su gestión.
- La utilización de la misma estructura de gasto (funcional/ por programas) en fase de decisión y en fase de ejecución del presupuesto”

La Ley General Presupuestaria de 1977 fue el instrumento de naturaleza legal que permitió el cambio de modelo presupuestario en España. Esta Ley, que ha permanecido vigente algo más de 25 años, marcó el inicio de una concepción moderna de la gestión financiera del Sector Público en España⁴⁰.

El cambio de modelo presupuestario en España tras la aprobación de la Constitución y de la Ley General Presupuestaria no consistió en un salto al vacío. La adopción de un nuevo modelo presupuestario se produjo de forma similar a como se realizó el cambio político en nuestro país, esto es, no se produjo de forma violenta sino por vía de evolución, aprovechando

³⁹ Marcos Sanz (1979) p. 124.

⁴⁰ Sánchez Revenga (1994) p. 129.

los antecedentes técnicos válidos que el antiguo régimen ofrecía para conseguir los objetivos del nuevo⁴¹.

El viejo sistema presupuestario ya incorporaba dos actividades que pueden considerarse como el antecedente de la introducción de las nuevas técnicas presupuestarias: la evaluación de proyectos de inversión y los presupuestos por programas.

En cuanto a la evaluación de proyectos de inversión, el II Plan de Desarrollo (1968-72) dictaba normas para realizar esta evaluación, que fueron recogidas también en el III Plan (1972-1976). Para aplicar estas normas se creó, por Orden de 15 de marzo de 1971, la Comisión Interministerial de Evaluación de Proyectos de Inversiones Públicas. A pesar de constituir un avance hacia la implantación de las técnicas de eficiencia, esta medida tuvo un aspecto negativo, ya que consagró la práctica de elaborar los presupuestos por capítulos de gasto, práctica absolutamente alejada de la concepción programas-objetivos⁴².

En cuanto a la adopción del presupuesto por programas, mediante Orden de abril de 1967 el Ministerio de Economía y Hacienda estableció la clasificación de los gastos públicos de forma que a las clasificaciones realizadas de acuerdo con los criterios económico, funcional y orgánico se añade una ordenación de los gastos de inversión por programas. Como consecuencia de esta norma, se incorporaron al proyecto de Ley de presupuestos de cada ejercicio unos Anexos de programas de inversiones públicas, tanto del Estado como de sus Organismos Autónomos, si bien esta documentación tenía un carácter meramente informativo.

La historia del modelo presupuestario español a partir de la aprobación de la Constitución y de la Ley General Presupuestaria puede dividirse en dos etapas, si se atiende al criterio de la implantación de la presupuestación por programas en nuestro país. Siguiendo a Rodríguez y Rubio⁴³ estas dos etapas son las siguientes:

- La primera se inicia antes de 1975 y se concreta en 1979, con el inicio de la aplicación del presupuesto por programas en dos Departamentos ministeriales, aplicación que se generaliza en 1982.
- La segunda se inicia en 1984 y constituye la definitiva implantación del sistema.

En la primera fase no puede hablarse de una transformación del sistema tradicional de presupuestación porque el presupuesto por programas no tiene carácter vinculante, su

⁴¹ Marcos Sanz (1979) p. 108.

⁴² Argüello Reguera (1983) p. 90.

⁴³ Rodríguez Ondarza y Rubio Guerrero (1990).

elaboración se realiza conforme al método clásico y no integra la planificación a medio plazo con la presupuestación.

Con posterioridad a estas etapas puede definirse otro periodo iniciado en el año 1996 y caracterizado por la utilización del proceso presupuestario como medio para alcanzar la estabilidad presupuestaria. Este periodo se inició con la reforma del proceso presupuestario en 1996 a la que se ha hecho referencia en la sección anterior, reforma que ha culminado con la aprobación de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria y de la nueva Ley General Presupuestaria.

2.2 Las dificultades para la implantación del presupuesto por programas en España.

La implantación con carácter obligatorio del presupuesto por programas aparece en la Orden que establece las instrucciones para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1979, si bien esta obligatoriedad solamente alcanzaba a los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y de Sanidad y Seguridad Social. El año siguiente la obligación de presentar presupuestos por programas se extendió a los Ministerios de Educación y Ciencia, Agricultura e Industria y fueron los presupuestos para 1982 los primeros en los que la obligación de presentar presupuestos por programas alcanzó a todos los Departamentos ministeriales, Organismos Autónomos y Seguridad Social.

Sin embargo, Sánchez Revenga⁴⁴ distingue entre la presentación de unos presupuestos con estructura de programas y “la reforma del proceso presupuestario existente, básicamente de carácter orgánico o administrativo, orientándolo hacia otra lógica de presupuestación construida desde los propios objetivos del sector público, coordinados con las directrices de la programación a medio plazo”. Este fue el objetivo prioritario para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1984, atendiendo a la Orden ministerial de 17 de junio de 1983, que fijó las normas para esta elaboración.

La implantación de un modelo presupuestario por programas generó grandes expectativas de mejora de la gestión del gasto público. Como ejemplo, cabe hacer referencia a lo que José Borrell, entonces Secretario de Estado de Hacienda, escribía en 1985⁴⁵. Se preguntaba por cuál es la utilidad de tener un presupuesto por programas, y respondía que este presupuesto habría de servir para alcanzar tres objetivos secuenciales:

⁴⁴ Sánchez Revenga (1989) p. 68.

⁴⁵ Borrell Fontelles (1985) p. 98.

- a) Construir un mapa de las actividades que realiza el Estado, cuantificando los recursos que se dedican a cada una de ellas y su distribución por órganos gestores.
- b) “Pilotar el proceso de discusión presupuestaria y de asignación de los recursos en función de una priorización de los objetivos del gasto y su impacto social”.
- c) Construir un marco de referencia para aplicar la contabilidad de costes.

No solamente se buscaba en la presupuestación por programas la consecución de un amplio abanico de resultados sino que también se depositaba en esta técnica una confianza casi absoluta. En un artículo de 1981, Luis Beneyto explicaba el procedimiento que se había seguido en el Ministerio de Hacienda para elaborar el presupuesto por programas del ministerio para 1981. Si bien reconocía que esta elaboración se había enfrentado a algunos problemas, parece creer que la implantación de la presupuestación por programas era el paso esencial, mientras que la solución de estos problemas tenía una importancia secundaria, ya que concluía su trabajo escribiendo que “en cuanto a las disfunciones puestas de manifiesto, relativas a deficiencias de organización, escasez de recursos asignados a determinados programas, duplicidad de servicios, descoordinación de los mismos o inadecuación entre estructuras administrativas y de programas, es lógico pensar que a lo largo del tiempo y de forma gradual se tomarán las medidas necesarias para corregir estos defectos, lo que sin duda redundará en un mejor funcionamiento del Departamento en su conjunto”⁴⁶.

La aplicación de la presupuestación por programas con carácter obligatorio en toda la Administración del Estado suscitó críticas incluso antes de que pudiera conocerse información sobre los resultados reales de esta aplicación. Estas críticas se fundamentaban en las experiencias de aplicación del presupuesto por programas en otros países, como Estados Unidos o Francia, que llevaban años de ventaja a España en lo que se refiere a los procesos de reforma presupuestaria.

Así, en 1983 Argüello tomaba conciencia de los problemas en la implantación de la presupuestación por programas, al realizar un repaso de cuáles habían sido las causas del relativo fracaso de las reformas presupuestarias en otros países. De entre estas causas cabe destacar las siguientes⁴⁷:

- La presupuestación por programas surgió en Estados Unidos dentro de un contexto en el que la situación económica general era boyante y que era propicio al incremento del gasto público. Esta técnica no se cuestionaba el crecimiento del gasto

⁴⁶ Beneyto Juan (1981) pp. 44-45.

⁴⁷ Argüello Reguero (1983) pp. 83-85.

público sino su eficacia. El cambio de coyuntura económica obliga a plantearse la reducción del gasto público, tarea para la cual no había sido diseñada la presupuestación por programas.

- Se ha realizado un análisis incompleto del ciclo presupuestario, por lo que el proceso de reforma presupuestaria lo que ha generado es la existencia de subsistemas (planificadores, presupuestadores, controladores) que están faltos de integración entre sí.
- La imitación de las experiencias norteamericanas por diversos países, especialmente europeos, no tuvo en cuenta si estas experiencias eran válidas en otro tipo de situaciones. En este sentido, la realidad muestra que las experiencias ajenas, vistas desde un país determinado, no pueden ser contempladas como soluciones globales, sino simplemente como fuentes de ideas que serán o no aprovechables según la situación concreta de cada cual.

Ya en 1985, dos años después de la implantación obligatoria del presupuesto por programas, Barea recogía los fracasos de este modelo en las fases de planificación y de ejecución del presupuesto. En la fase de planificación del gasto público advierte de que en nuestro país se produce lo que se ha denominado en el capítulo anterior la exclusión de las decisiones presupuestarias del proceso de presupuestación: “Durante el ejercicio presupuestario, las Cortes y el Gobierno, van aprobando disposiciones que van a tener repercusiones económicas en presupuestos venideros. Cuando comienza el nuevo proceso presupuestario el nivel de gasto público está ya comprometido por las decisiones que escalonadamente se han ido tomando sin una visión global. La cuantía total del gasto y su distribución está ya fijada y el margen de maniobra del Gobierno es prácticamente nulo”⁴⁸. El presupuesto por programas no ha servido para eliminar la disociación entre el proceso de elección política y el de asignación presupuestaria de recursos.

En la etapa de ejecución del gasto, el presupuesto por programas no ha servido para que la gestión de este gasto se realice por objetivos. Como la presupuestación sigue teniendo como referente los medios de que se dota a cada Centro gestor, éstos siguen el esquema clásico de la gestión de medios: “en la actualidad al gestor de un programa sólo le preocupa la aprobación del expediente de gasto: desde ese momento se desentiende prácticamente de la consecución del objetivo y de su coste. Su responsabilidad queda limitada a que el gasto se efectúe con arreglo a la normativa vigente, responsabilidad que comparte con el interventor.

⁴⁸ Barea Tejeiro (1985) p. 109.

Priman los criterios administrativos y de legalidad, olvidándose por completo los de eficacia y eficiencia”⁴⁹.

Sánchez Revenga resumió en 1985 los defectos técnicos básicos que se habían puesto de manifiesto en el presupuesto para 1984⁵⁰:

- No existía una definición previa y concreta de los objetivos a conseguir.
- No existía una relación directa entre estructura funcional y de programas.
- La clasificación económica mantenía una trascendental importancia.
- El sistema de gestión seguía siendo rígido y estaba diseñado en función de la asignación económica de los recursos, en lugar de la eficiencia en la consecución de los objetivos.
- Se producían importantes defectos en el sistema de información.

En concreto, se pueden definir seis grandes problemas que aquejaban al modelo presupuestario español que diseñó la Ley General Presupuestaria de 1977. Estos problemas se desarrollan a continuación.

2.1.1. La manipulación de las reformas presupuestarias en curso desde mediados de los años setenta con fines políticos a corto plazo.

La llegada de la democracia supuso que los ciudadanos se ocuparan de los temas del gasto público, lo cual comenzó a utilizarse en el juego político⁵¹. Surgió la idea de la reforma del proceso presupuestario, pero los partidos políticos adoptaron una perspectiva errónea respecto de esta reforma. Esta perspectiva se basaba en una visión a corto plazo, pretendiendo la consecución de resultados inmediatos y espectaculares y olvidándose de los aspectos institucionales y temporales del presupuesto. Por ello, estos intentos de reforma chocaron con la complejidad del Sector Público, que impide el éxito de reformas improvisadas y carentes de una visión global del proceso presupuestario.

Las autoridades económicas tuvieron que admitir esta realidad⁵² y aceptar que la reforma de los procesos de elaboración de los presupuestos solamente puede realizarse de

⁴⁹ Barea Tejeiro (1985) p. 110.

⁵⁰ Sánchez Revenga (1985) p. 95.

⁵¹ Argüello Reguera (1983) pp. 83-84.

⁵² Cruz Corcoll (1985) pp. 55-56.

forma gradual. No es posible modificar rápida y profundamente el fundamento de los procesos presupuestarios constituido por los hábitos de reflexión, valoración y actuación de un sistema institucional complejo, cual es el sistema político administrativo. Estos hábitos, más que los mecanismos presupuestarios formales, son los elementos que es necesario reformar para conseguir cambiar el modelo presupuestario.

2.1.2. La falta de adecuación de la organización administrativa a las reformas presupuestarias.

La organización de los Centros Gestores del presupuesto no se adecuó a las exigencias propias de una presupuestación por programas⁵³. Si bien es cierto que se crearon las oficinas presupuestarias en los Departamentos ministeriales, esta medida resultó insuficiente, ya que su actuación tuvo que ser dirigida hacia el presupuesto tradicional, y con limitaciones importantes, derivadas de las prácticas habituales en la forma anárquica de presupuestar en cada Centro y de la insuficiencia de medios con que fueron dotadas.

No solamente se produjo una falta de adecuación de la organización en los Centros Gestores, sino que tampoco el Ministerio de Hacienda adoptó una nueva organización conforme a las nuevas exigencias. Mas aún, las competencias de la Dirección General de Presupuestos se disgregaron, llegando incluso a atribuirse a Departamentos ministeriales distintos.

2.1.3. Los defectos en el diseño de los programas presupuestarios.

González y Díez explican que la documentación que constituye el presupuesto por programas que se acompañaba con carácter informativo al proyecto de Ley de presupuestos a partir de 1981 no podía considerarse, en sentido estricto, un verdadero presupuesto por programas⁵⁴. Son dos las razones que sustentan esta afirmación; en primer lugar se trata de una simple reclasificación del gasto, que se incluye en el presupuesto clasificado económicamente.

En segundo lugar, porque el diseño de los programas raramente se realizó como soporte de alternativas tendentes a alcanzar unos objetivos prefijados, lo que es consustancial a la técnica del presupuesto por programas. Al contrario, la estructura de programas respondía a las funciones asignadas a los Departamentos (muchas veces haciendo coincidir simplemente un programa con una Dirección General, organismo autónomo o unidad de inferior rango),

⁵³ Argüello Reguera (1983) p. 90.

⁵⁴ González Finat y Díez González (1981) pp. 280-281.

para posteriormente asignarle unos objetivos que se supone que han de alcanzar, ya que disponen de unos determinados medios que no son otros que los reflejados en el presupuesto clasificado económica y orgánicamente.

2.1.4. La falta de una modificación del procedimiento presupuestario tradicional.

El procedimiento presupuestario siguió manteniendo los elementos tradicionales en sus diversos ámbitos. A continuación se detallan estos elementos tradicionales.

El mantenimiento de los aspectos temporales y de las tareas tradicionales de la presupuestación.

El proceso tradicional de elaboración del documento presupuestario se resume en los siguientes elementos⁵⁵:

- Se elaboran instrucciones por parte de la Dirección General de Presupuestos que, aunque en alguna ocasión recogen orientaciones sobre prioridades, el núcleo de su contenido se compone de normas formales y contables.
- Comienza una carrera contrareloj para elaborar el presupuesto dentro del plazo, de forma que la máxima preocupación de las oficinas presupuestarias de los centros gestores es cumplimentar la copiosa documentación que se les remite, mientras que en la Dirección General de Presupuestos el objetivo se centra en procesar una ingente cantidad de datos en un periodo cortísimo de tiempo, para que el presupuesto, entendido como un conjunto de documentos ajustados a las exigencias del rito formal-contable, esté elaborado antes del día primero de octubre.

Esta forma de entender el proceso de elaboración de los presupuestos confunde la mera colocación de ladrillos (la elaboración de la documentación presupuestaria) con el diseño de los planos de un edificio (la elaboración de una estrategia financiera a medio y largo plazo que abarque a toda la Administración).

El proceso de adopción de decisiones.

La reforma del proceso presupuestario implantada por la Ley General Presupuestaria de 1977 no sirvió para mejorar el proceso de adopción de decisiones presupuestarias. La fase de elaboración del presupuesto únicamente servía para cubrir la exigencia formal de poner de

⁵⁵ Argüello Reguera (1985) p. 118.

relieve algunas cifras que den constancia de que los objetivos propuestos puedan cuantificarse y el trasladar las cifras finales, establecidas en el presupuesto de medios, a los consiguientes impresos normalizados de los programas⁵⁶.

Por otro lado, el Gobierno no desarrollaba una función coherente con su papel de dirección de la política económica del país. El Gobierno conocía del presupuesto tarde y cuando ya estaba elaborado. Las discusiones que se producen en esta situación reflejaban las tensiones que ya se habían vivido con anterioridad, protagonizadas por cada uno de los Centros Gestores y el Ministerio de Economía y Hacienda. De esta forma, el Gobierno debía entrar en la resolución de una serie de problemas que tienen muy poca relación con los grandes objetivos de la política económica⁵⁷.

Como consecuencia de su tardía participación en el proceso de elaboración presupuestaria, el Gobierno no conocía las líneas básicas del presupuesto por lo que las decisiones que adoptaba solían reflejar compromisos de última hora para concordar peticiones parciales con limitaciones financieras globales, cuyo posterior cumplimiento difícilmente se lograba en la fase de ejecución.

El proceso de negociación presupuestaria.

La reforma presupuestaria no sirvió para racionalizar y adaptar al presupuesto por programas las negociaciones presupuestarias. Estas negociaciones seguían realizándose en términos de medios financieros, ignorando los programas como base de discusión⁵⁸.

La negociación presupuestaria entre los agentes gestores de gasto y las autoridades del Ministerio de Economía y Hacienda respondían a las siguientes pautas:

- En lo referente a los gastos de personal, una vez que se fijaban los incrementos anuales no existen más problemas que constatar las personas existentes en cada organización.
- Las cifras sobre datos de inversión y transferencias de capital venían predeterminadas por acuerdos macroeconómicos.
- Por último, se discutían las cifras del capítulo II (gastos corrientes). El objetivo de los agentes gestores del gasto era conseguir un aumento de las dotaciones por encima

⁵⁶ González Finat y Díez González (1981) p. 281.

⁵⁷ Argüello Reguera (1985) p. 117.

⁵⁸ González Finat y Díez González (1981) p. 283.

del aumento homogéneo que se había establecido a nivel macro para toda la Administración, algo que conseguían aquellos responsables de centros gestores más sagaces y hábiles en el uso de sus relaciones informales.

Este proceso de negociación es propio de un modelo presupuestario incrementalista y ajeno al presupuesto por programas, en el cual el análisis y evaluación de estos programas es el elemento esencial en la elaboración del presupuesto. A pesar de que la Ley de 1977 introdujo la elaboración del presupuesto en términos de programas, el proceso presupuestario continuó con la técnica incremental, si bien agrupando los créditos en programas⁵⁹. Los programas existentes se ampliaban o se complementaban con otros aprobados en virtud de nuevas disposiciones y se actualizaban monetariamente en su valor de acuerdo con las tasas fijadas por el Gobierno, pero no eran sometidos a examen los programas antiguos para suprimir aquéllos que ya no tenían razón de ser o no se consideraban prioritarios

2.1.5. La falta de medios para realizar las labores de presupuestación.

La elaboración de un verdadero presupuesto por programas necesita de que los responsables presupuestarios cuenten con suficientes medios materiales y personales. Sin embargo, el desarrollo de la Ley General presupuestaria de 1977 no contó con estos medios. En especial, cabe destacar la carencia de un sistema de información presupuestaria suficiente. De los tres agentes que intervienen en el proceso presupuestario (gestores, presupuestadores y controladores) solamente estos últimos tenían a su disposición un sistema de información que les permitiera desarrollar su función: la contabilidad pública⁶⁰.

Sin embargo, la contabilidad pública tradicional sirve a los objetivos de control y rendición de cuentas pero no es un instrumento apropiado para un tipo de presupuestación que no sea la incrementalista. Los responsables presupuestarios operaban carentes de información que, de manera regular, les proporcionara base suficiente para la discusión y el seguimiento de la ejecución del presupuesto.

2.3 La transformación del modelo presupuestario español a partir de 1996.

A partir de 1996, con el impulso derivado de la constitución del primer Gobierno del Partido Popular tras tres legislaturas con Gobierno del Partido Socialista Español, comenzó un proceso de modificación de la normativa presupuestaria que ha culminado en noviembre de 2003, con la promulgación de la Ley 47/2003, General Presupuestaria.

⁵⁹ Barea Tejeiro (1985) pp. 110-111.

⁶⁰ Argüello Reguera (1985) p. 119.

Este apartado se divide en dos partes:

- En la primera parte se refieren las características del proceso presupuestario español anterior a las reformas iniciadas en el año 1996, lo que sirve para complementar el apartado 2.2 anterior.
- En la segunda parte se desarrollan las reformas introducidas en el proceso presupuestario español a partir de 1996. Para ello se distingue, por un lado, entre las medidas adoptadas en 1996 y los años siguientes para reducir el déficit y, por otro, las normas recogidas en la Ley General Presupuestaria de 2003, relativas al Presupuesto por Programas.

2.3.1 Los defectos del modelo derivado de la Ley General Presupuestaria de 1977.

Este apartado está dedicado a presentar la situación del modelo presupuestario español a la altura del año 1996, fruto del proceso de implantación de la técnica del presupuesto por programas y de los resultados de esta implantación. Este modelo fue objeto de una profunda transformación a partir de ese año. Sin embargo, esta transformación no se produjo de forma completa desde este año, puesto que las medidas de 1996 se limitaron a eliminar aquellos elementos que provocaban la generación de déficits públicos persistentes, mientras que la transformación completa del proceso presupuestario se ha iniciado con la entrada en vigor en el año 2003 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria y se culminará con la aplicación efectiva a partir del 1 de enero de 2005 de la nueva Ley General Presupuestaria.

Se puede considerar que el modelo de presupuestación anterior a estas transformaciones es un modelo de presupuestación por programas que incorpora elementos de la presupuestación base cero, aunque la aplicación de estos modelos no es completa ni eficiente.

No es completa porque no se aplican la totalidad de las técnicas presupuestarias propias de la presupuestación por programas ni es eficiente porque la aplicación de aquellas técnicas que sí se ponen en práctica se realiza de forma defectuosa.

El ejercicio de mostrar los defectos en la aplicación de la técnica de presupuestación por programas sirve también como caracterización del procedimiento presupuestario, para lo cual se han clasificado estos defectos en cuatro grandes grupos: problemas técnicos, el comportamiento presupuestario laxo, el incrementalismo como forma de adoptar decisiones presupuestarias y la falta de apoyo político a las reformas presupuestarias.

Los problemas derivados de las dificultades técnicas del presupuesto por programas.

La presupuestación por programas exige un cambio radical en la mentalidad con que se aborda la actividad de elaboración de los presupuestos. Se debe de *pensar* atendiendo a los programas de gastos y abandonar la concepción orgánica o económica del gasto público. Sin embargo, “el presupuesto español se elabora, controla y ejecuta siguiendo un enfoque administrativo. Aunque han existido intentos de introducir técnicas modernas, hasta ahora los progresos han sido modestos”⁶¹. La introducción del presupuesto por programas en 1984, de los objetivos e indicadores en 1985 y de un nuevo sistema de contabilización en 1986 casi no han producido efectos sobre las prácticas presupuestarias.

En esta idea coincide Zapico⁶² al señalar que la estructura del presupuesto a finales de los años 80 del siglo XX seguía siendo orgánica. La elección de los programas presupuestarios respondía a un criterio de agregación de gastos por servicios más que a la asignación de recursos por objetivos. A su vez, las negociaciones presupuestarias, entre la Dirección General de Presupuestos y las oficinas presupuestarias se desarrollaban en el marco de la clasificación económica y raramente se tenía en cuenta la clasificación por programas, ya que los gastos se analizaban generalmente por capítulos.

El fracaso en la tarea de ver el presupuesto como conjunto de programas de gasto público no fue fruto solamente de una incapacidad de que los agentes presupuestarios cambiaran de forma de pensar y actuar sino que existieron causas objetivas que impidieron que el elemento funcional del presupuesto ocupara el primer plano.

Una de estas causas objetivas fue el cada vez mayor peso de los gastos por transferencias en el presupuesto, como consecuencia tanto del proceso de descentralización en las Comunidades Autónomas de las competencias de gasto como del aumento de todo tipo de transferencias públicas a terceros⁶³. Este hecho explica la desfuncionalización del gasto en los Departamentos ministeriales afectados, ya que en los gastos por transferencias se pierde el carácter finalista que una formulación del presupuesto por programas tiene en términos de objetivos y programas de gasto.

Por otro lado, la presupuestación por programas encuentra uno de sus pilares en la evaluación de los costes y beneficios de los programas de gasto. Estas técnicas se han aplicado escasamente en nuestro país, lo que se explica por la falta de criterios metodológicos claros respecto de esta aplicación.

⁶¹ González Páramo (1994) p. 153.

⁶² Zapico Goñi (1988) p. 472.

⁶³ Rodríguez Ondarza y Rubio Guerrero (1990) pp. 167-168.

Respecto de aquellos elementos de la presupuestación por programas que sí se elaboran, su utilidad está bastante mermada. En este sentido, Zapico⁶⁴ hace una relación de las deficiencias que muestra la documentación presupuestaria:

- En relación con el esquema de programas e indicadores de actividad, la estructura de programas muestra una escasa utilidad para llevar a cabo el seguimiento de la eficacia y eficiencia en la gestión de los directivos públicos. Los indicadores que aparecen en los programas no sirven para la toma de decisiones, ya que los objetivos son ambiguos y los indicadores, en la mayoría de los casos, son irrelevantes y no reflejan la verdadera preocupación de los directivos públicos. Por ello, las memorias de programas (que deberían ser el documento esencial en el presupuesto) son irrelevantes y no ayudan a tomar decisiones ni al centro gestor ni a los centros directores del presupuesto.
- En relación con la evaluación de programas, salvo raras excepciones, los resultados de las auditorías de gestión presupuestaria elaborados por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) son considerados sin utilidad para la toma de decisiones en la elaboración del presupuesto por programas. Asimismo, la documentación presupuestaria y los sistemas de información no permiten a la IGAE realizar unos informes directamente útiles para la elaboración del presupuesto.

El comportamiento presupuestario laxo.

Uno de los mayores defectos del proceso presupuestario español hasta las reformas de 1996 ha sido su laxitud. Como explica Barea “desde que se aprobó la Constitución, y con objeto de agilizar la gestión del gasto público, las sucesivas leyes de presupuestos han ido modificando preceptos de la LGP, que ha dado lugar a un comportamiento laxo de los Órganos que intervienen en la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto”, comportamiento que provoca “una pérdida del control del gasto público y a que el presupuesto no sirva como el instrumento adecuado para alcanzar tal finalidad”⁶⁵.

Este autor identifica los agujeros a través de los cuales se introduce la laxitud en todo el proceso presupuestario español, de entre los que cabe destacar la interpretación extensiva que se ha realizado de los artículos que la Ley General Presupuestaria recoge relativos a las modificaciones presupuestarias. Fuentes y Barea han llegado a decir que “la laxitud con que

⁶⁴ Zapico Goñi (1988) pp. 472 y ss.

⁶⁵ Barea Tejeiro (1995b) pp. 76-77.

se han interpretado los preceptos de la Ley General Presupuestaria ... ha permitido la práctica de un conjunto de corruptelas”⁶⁶.

Pero esta laxitud no se produce únicamente en la fase de ejecución del presupuesto, sino que se extiende también a la fase de elaboración. Como explica Barea, si el volumen de gasto que ha de aparecer en el presupuesto “no es presentable desde el punto de vista político, el ajuste se efectúa a través de los créditos ampliables”⁶⁷, con la consiguiente divergencia entre crédito inicial y ejecutado. Este comportamiento puede encontrar su origen en que en España no se considera el presupuesto como un instrumento que debe de disciplinar la actividad económica de los agentes económicos.

Sin embargo, no todos los agentes presupuestarios eluden el compromiso de disciplinar el gasto público. Los responsables de los centros encargados del gasto público son quienes ponen los intereses de su centro por encima del objetivo del cumplimiento del déficit, de forma que tratan siempre de maximizar su petición de recursos presupuestarios⁶⁸. Se produce una cesión de la responsabilidad sobre el ajuste de la propuesta de presupuesto del agente gestor a las exigencias de limitación del gasto total desde los centros gestores a los centros directores del presupuesto. Como consecuencia de esta cesión de responsabilidad, estos agentes gestores consideran que sus presupuestos de gastos son presupuestos impuestos y no presupuestos asumidos, son los presupuestos de los responsables financieros, no los de los centros de gestión.

El argumento anterior justifica las solicitudes de los centros gestores a lo largo del proceso de ejecución del presupuesto para conseguir mayores medios financieros respecto de los dotados en el presupuesto. Estas solicitudes son fácilmente convertidas en nuevos créditos debido a que es relativamente sencillo superar los límites de gasto establecidos en las Leyes de presupuestos a través de diversas figuras de modificaciones presupuestarias, muchas de las cuales permiten aumentar los créditos iniciales sin necesidad de autorización del poder legislativo. En el periodo 1983-92 se produjo un 25% de aumento de las obligaciones reconocidas sobre los créditos iniciales a través de modificaciones presupuestarias⁶⁹.

⁶⁶ Fuentes Quintana y Barea Tejeiro (1996) p. 123.

⁶⁷ Barea Tejeiro (1995a) p. 321.

⁶⁸ Sánchez Revenga (1994) p. 122.

⁶⁹ González Páramo (1994) p. 153.

El incrementalismo en la adopción de las decisiones presupuestarias.

Una de las características tradicionales de la gestión del gasto público, no solamente en España sino también en el resto de los países occidentales, es su crecimiento gobernado por el principio del incrementalismo, y la de su tendencia al aumento proporcional⁷⁰.

En el proceso de presupuestación se presenta el concepto de la tiranía de la proporcionalidad de G. Stigler: al principio del proceso de negociación, la autoridad presupuestaria trata de ser selectiva en los aumentos del gasto, pero aparecen las presiones de los órganos gestores, que aspiran a ver aumentadas sus dotaciones en el porcentaje medio. El resultado es que al final la elección presupuestaria final diverge muy poco del incremento proporcional del gasto público en todas sus partidas.

Para Barea la consecuencia de que la presupuestación se realice atendiendo a criterios incrementalistas es que “nunca se han examinado los programas existentes con vistas a su reducción o supresión. Los programas existentes se amplían o se complementan con otros derivados de las disposiciones que van aprobándose en el transcurso del ejercicio y se actualizan monetariamente en su valor, de acuerdo con las tasas fijadas por el gobierno, resultando así el volumen de gasto público”⁷¹.

La falta de apoyo político a las reformas presupuestarias.

La aplicación del presupuesto por programas se ha enfrentado a una falta de impulso eficaz desde instancias políticas para su aplicación hasta sus últimas consecuencias. Zapico habla de una “naturaleza simbólica del presupuesto”⁷² en el sentido de que “el proceso y documento presupuestario sólo ofrecen una utilidad simbólica y ritual”. Para lo que sirve la adopción del presupuesto por programas es para dar una imagen de racionalidad y eficiencia en el gasto público ante los ciudadanos, pero la realidad es que no existe interés ni por el Gobierno ni por las Cortes Generales para basar la negociación presupuestaria en el presupuesto por programas.

⁷⁰ Fuentes Quintana (1988) p. 525.

⁷¹ Barea Tejeiro (1995a) p. 321.

⁷² Zapico Goñi (1989) pp. 199-200.

2.3.2 Las reformas en el modelo presupuestario.

El modelo presupuestario implantado por la Ley General Presupuestaria de 1977 presenta algunos elementos positivos, junto con los defectos señalados en el apartado anterior⁷³:

- Se incorporó un horizonte plurianual en el proceso presupuestario.
- Se enriqueció la información presupuestaria y económica del Sector Público.
- Se amplió el margen de maniobra de los gestores públicos, ya que se ha articulado un sistema de modificaciones presupuestarias que permite redistribuir los créditos de los programas sin intervención externa al Departamento ministerial correspondiente, lo que debe permitir una mejor asignación de los recursos.

Sin embargo, la situación de las cuentas públicas en 1996 y el impulso político del recién constituido Gobierno crearon las condiciones para la reforma del modelo presupuestario español. Puede decirse que esta reforma se ha desarrollado en dos fases. La primera fase integra las medidas vinculadas al control en la presupuestación y ejecución del gasto público y la segunda de estas fases se caracteriza por la reforma global de modelo presupuestario español.

La Ley de disciplina presupuestaria y las medidas implantadas en las Leyes anuales de Presupuestos Generales.

Como se ha comentado en la sección anterior de este capítulo, la prioridad presupuestaria inmediata del Gobierno constituido en el año 1996 era reducir el déficit público. Para lograrlo se adoptaron un conjunto de medidas concretas que, aunque lograron este objetivo, no supusieron la transformación del modelo presupuestario diseñado en la Ley General Presupuestaria de 1977. Esta transformación se produce con la aprobación de la nueva Ley General Presupuestaria de 2003.

Las medidas de contención de déficit implantadas a partir de 1996 significaron el final de lo que se ha denominado comportamiento laxo del presupuesto. Pueden identificarse dos tipos de medidas:

- La reforma de la normativa reguladora de las modificaciones presupuestarias.

⁷³ Rodríguez Ondarza y Rubio Guerrero (1990) p. 168.

- La introducción en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año de medidas que restringen los gastos públicos.

La Ley 11/1996, de 27 de diciembre, de Medidas de disciplina presupuestaria, fuertemente influenciada por la doctrina presupuestaria a la que se ha hecho referencia en el apartado anterior, modificó sustancialmente la normativa que regula las modificaciones de los créditos incluidos en el presupuesto inicial (artículos 59 y siguientes del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988).

El objetivo declarado de esta reforma fue evitar la repetición de situaciones pasadas y controlar el déficit público mediante una presupuestación rigurosa, sin esperar a la reforma global del proceso presupuestario, tarea a desarrollar por una futura Ley General Presupuestaria nueva⁷⁴. Las modificaciones pueden resumirse en las siguientes:

- Se prohíbe trasladar al siguiente ejercicio anticipos de tesorería sin dotación presupuestaria.
- Se endurecen las condiciones para realizar obras y expropiaciones de emergencia sin dotación presupuestaria.
- Se endurecen las condiciones tanto para la asunción de compromisos de gasto de ejercicios futuros como para la imputación de obligaciones nacidas en un ejercicio a créditos de ejercicios futuros.

Como complemento a esta reforma de la Ley General Presupuestaria, las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado a partir de 1997 recogieron las siguientes normas:

- La prohibición, con carácter general, de adquirir compromisos de gasto con cargo al Presupuesto del Estado por un importe superior a los créditos inicialmente aprobados. A partir del año 2002 esta prohibición se ha sustituido por la prohibición de que la ejecución del presupuesto presente desviación negativa sobre el objetivo de estabilidad previsto para el Estado y la Seguridad Social.
- La prohibición, con carácter general, de incorporar créditos no utilizados en un ejercicio al ejercicio posterior.

⁷⁴ Párrafo tercero de la Exposición de motivos de la Ley 11/1996, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 28 de diciembre de 1996.

- La potenciación del mecanismo de seguimiento de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado por el Gobierno y la obligación de remitir periódicamente a las Cortes Generales el resultado de este seguimiento.
- La obligación, con carácter general, de emplear el exceso de los ingresos por derechos reconocidos sobre los inicialmente previstos a la reducción del déficit.

La Ley General Presupuestaria de 2003.

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria fue publicada en el Boletín Oficial del Estado de 27 de noviembre de 2003 y entrará en vigor con efectos para el presupuesto de 2005. A continuación se analiza el modelo presupuestario contenido en esta Ley.

La Ley General Presupuestaria y el proceso de elaboración del presupuesto

El proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado en España se modificó radicalmente con la entrada en vigor de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. Esta norma condiciona la elaboración del presupuesto anual al objetivo de estabilidad fijado por el Gobierno y aprobado por las Cortes Generales⁷⁵, y vincula este objetivo de estabilidad con el proceso presupuestario mediante la fijación anual de un límite de gasto no financiero.

La nueva Ley General Presupuestaria desarrolla esta relación entre la programación presupuestaria y el objetivo de estabilidad. La programación de la actividad del sector público estatal se materializa en los escenarios presupuestarios plurianuales, tanto de ingresos como de gastos, que deben ajustarse al objetivo de estabilidad presupuestaria fijado para el Estado y la Seguridad Social.

Estos escenarios, dentro de los cuales se enmarcan los presupuestos anuales, contienen⁷⁶:

- Los equilibrios presupuestarios básicos.
- La previsible evolución de los ingresos.

⁷⁵ En la siguiente sección de este capítulo se desarrolla el proceso de fijación de este objetivo de estabilidad y sus implicaciones.

⁷⁶ Artículo 28, Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

- Los recursos a asignar a las políticas de gasto, en función de sus correspondientes objetivos estratégicos y los compromisos de gasto ya asumidos.
- Los límites, referidos a los tres ejercicios siguientes, que la acción de gobierno debe respetar en los casos en que sus decisiones tengan incidencia presupuestaria.

Los escenarios presupuestarios plurianuales deben ser sometidos por el Ministerio de Hacienda al Consejo de Ministros con anterioridad a la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año y, en su caso, deben contener la actualización de las previsiones recogidas en los escenarios presupuestarios del ejercicio anterior.

Estos escenarios presupuestarios plurianuales deben contener un desarrollo orgánico de los recursos disponibles, lo que permite que cada uno de los Ministerios elabore un programa plurianual. Estos programas plurianuales desarrollan por centros gestores de gasto los objetivos a conseguir, las acciones necesarias para alcanzarlos así como las dotaciones de los programas presupuestarios.

El artículo 36 de la Ley General Presupuestaria regula el procedimiento de elaboración del presupuesto anual, configurando al Ministerio de Hacienda como el órgano director de este proceso. La normativa recogida en la nueva Ley no difiere de la contenida en la Ley General Presupuestaria de 1977.

La Ley General Presupuestaria y las modificaciones de crédito

La nueva Ley General Presupuestaria reorganiza y sistematiza la normativa relativa a las modificaciones de crédito, siendo la novedad más importante la incorporación del Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria. Este Fondo de contingencia fue creado por la Ley 18/2001, de Estabilidad presupuestaria, y se configura como el instrumento básico para evitar la aparición del déficit en la ejecución del presupuesto. En la siguiente sección de este capítulo se desarrolla la función de este Fondo de contingencia.

La introducción de instrumentos que garantizan el equilibrio presupuestario permite que la Ley General Presupuestaria agilice la tramitación de las modificaciones de crédito, mediante la rebaja del rango de la autoridad competente para aprobar las modificaciones presupuestarias, la ampliación de las competencias actuales de los Departamentos ministeriales y la atribución de competencias a los presidentes o directores de los Organismos Autónomos. Estas novedades son coherentes con la orientación de la Ley hacia la gestión por resultados y la ampliación de la responsabilidad de los gestores públicos por los resultados de las unidades a su cargo.

La Ley General Presupuestaria y la gestión presupuestaria

Una de las principales novedades de la nueva Ley General Presupuestaria, y quizás la reforma con mayor potencial de desarrollo, es el cambio en el modelo de gestión pública. La nueva Ley centra este nuevo modelo en la eficacia y la eficiencia de la gestión presupuestaria, mediante la implantación de un sistema de gestión por objetivos, la disminución en la rigidez en la ejecución de los créditos y la introducción de la responsabilidad de los centros gestores en esta ejecución.

Dentro de la Ley puede diferenciarse entre los elementos propios de la presupuestación por programas, que se encuentran orientados hacia la elaboración de los escenarios presupuestarios y la presupuestación anual de los distintos centros gestores de gastos) y los elementos que caracterizan la gestión por objetivos, que establecen las pautas que deben seguir los responsables de los centros gestores de gastos en la ejecución de sus presupuestos.

Respecto a los elementos propios de la presupuestación por programas, los más relevantes son:

- La programación de la actividad presupuestaria de gasto contenida en los escenarios presupuestarios plurianuales se realiza atendiendo a las políticas de gasto, de las cuales se derivan los programas presupuestarios⁷⁷.
- La dotación de asignaciones presupuestarias a los diferentes centros gestores de gastos debe atender, entre otras circunstancias, al nivel de cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores que se recogen en los escenarios presupuestarios plurianuales⁷⁸.
- Se vinculan los créditos presupuestarios, esto es, las asignaciones individualizadas de gasto puestas a disposición de los centros gestores para la cobertura de sus necesidades, con los programas presupuestarios, que se definen como el conjunto de gastos que se considera necesario realizar por un centro de gasto para el desarrollo de las actividades orientadas a la consecución de sus objetivos⁷⁹.
- La clasificación por programas se configura como la principal, respecto de las clasificaciones económica y orgánica, por cuanto es la clasificación por programas la

⁷⁷ Artículos 28, 29 y 40.

⁷⁸ Artículo 31.

⁷⁹ Artículo 35.

que permite a cada centro gestor agrupar sus créditos conforme a los objetivos que debe conseguir y vincular la programación plurianual con las dotaciones anuales⁸⁰.

Respecto a los elementos propios de la gestión por objetivos, los más relevantes son los siguientes:

- La gestión económico-financiera de los agentes gestores de gastos debe adecuarse al cumplimiento de la eficacia en la consecución de los objetivos fijados y de la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos y debe tener como finalidad el desarrollo de objetivos y el control de la gestión de los resultados⁸¹.
- Los responsables de los centros gestores de gastos deben incluir en los programas plurianuales de actuación un sistema de objetivos a cumplir⁸².
- Los sistemas de gestión y control de los gastos públicos deben orientarse a asegurar la realización de los objetivos finales de los programas y a proporcionar información sobre su cumplimiento. Para ello, deben elaborarse un balance de resultados y un informe de gestión sobre el cumplimiento de los objetivos por cada centro gestor de gasto⁸³.

3. LOS RETOS DE FUTURO A LOS QUE SE ENFRENTAN LOS PRESUPUESTOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

En esta sección se desarrollan en un primer apartado las líneas principales de las normas sobre estabilidad presupuestaria a las que se encuentran sometidas todas las Administraciones Públicas españolas, con especial referencia a las diferencias en su aplicación en la Administración General del Estado y en las Comunidades Autónomas.

En un segundo apartado se completa el análisis de las Comunidades Autónomas a través del desarrollo de las claves que han marcado su evolución financiera a lo largo de sus 25 años de historia. Para ello, se divide en tres etapas esta evolución, atendiendo a las características del Sistema de financiación vigente en cada una de ellas, analizándose en cada etapa los ingresos, los gastos y el equilibrio presupuestario. Se concluye con una evaluación

⁸⁰ Artículo 40.

⁸¹ Artículo 69.

⁸² Artículo 70.

⁸³ Artículos 70 y 71.

de las circunstancias que condicionan a partir de 2002 las finanzas de las Comunidades Autónomas.

Este segundo apartado constituye la introducción al análisis empírico de los procesos presupuestarios de las Comunidades Autónomas que se contiene en el cuarto capítulo de este trabajo de investigación.

3.1 El proceso presupuestario en la AGE y la estabilidad presupuestaria

El nuevo marco jurídico del proceso presupuestario en la Administración General del Estado (AGE) está formado por dos Leyes básicas:

- La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP).
- La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).

En este apartado se desarrollan los elementos del proceso presupuestario vinculados a la estabilidad presupuestaria, para lo cual se divide en tres subapartados. El primero presenta el concepto de estabilidad presupuestaria con la diversidad con la que es definido por la LGEP, así como los principios generales sobre los que descansa. El segundo subapartado se dedica a la regulación del principio de estabilidad, a las obligaciones de los agentes públicos respecto de este principio y a los efectos de su incumplimiento. En el tercer subapartado se detallan los efectos que el sometimiento al principio de estabilidad tiene sobre el proceso presupuestario desarrollado en la AGE.

3.1.1 El concepto de estabilidad presupuestaria.

En cuanto a la estabilidad presupuestaria, la primera idea que debe tenerse en cuenta es que representa una mera opción de política económica y legislativa que no viene impuesta por la Constitución, aunque ésta tampoco se opone a su logro⁸⁴.

En todo caso, la estabilidad presupuestaria debe conciliarse con el principio constitucional de asignación equitativa de los recursos públicos, recogido en el artículo 31.2 de la Constitución española, lo que podría llegar a suponer la inconstitucionalidad de medidas legislativas tendentes a limitar el gasto público que limitaran la cobertura de las necesidades económico-sociales básicas o las obligaciones de resultado impuestas a los poderes públicos en aplicación de los criterios rectores de la política social y económica.

⁸⁴ Martínez Lago (2002) p. 46.

Para delimitar el concepto de estabilidad presupuestaria es necesario hacer referencia a los tres aspectos a los que se dedica el Título I de la Ley 18/01, el ámbito subjetivo, el concepto de estabilidad y los principios generales.

El ámbito subjetivo de la estabilidad presupuestaria.

Para definir el concepto de estabilidad presupuestaria, la Ley divide a los agentes del sector público español en dos grupos⁸⁵, agentes que se financian mayoritariamente con ingresos no comerciales (artículo 2.1) y el resto de agentes (2.2).

Aunque la LGEP no utiliza expresamente la delimitación entre agentes recogida en el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales vigente (el SEC 95), esto es, no recoge expresamente la delimitación institucional aplicable en términos de contabilidad nacional, del análisis de este artículo 2 y del hecho de que la medición del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria se realice de acuerdo con las normas del SEC 95, hay que deducir⁸⁶ que el sector institucional delimitado en el artículo 2.1 LGEP se identifica con el sector Administraciones Públicas definido en el SEC 95.

A su vez, el artículo 2.1 distingue dentro de los agentes administrativos la Administración General del Estado (AGE), la Seguridad Social, la Administración de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. En el cuadro 1 se ofrece la clasificación de los agentes del sector público que recoge la LGEP.

Respecto de las denominaciones de los distintos agentes que se recogen en el cuadro es necesario hacer notar que no se utiliza la denominación Administración central para referirse a la Administración General del Estado. Si bien es cierto que, conforme a la terminología de contabilidad nacional, se denomina Administración central a la Administración General del Estado, en este trabajo se utilizan los términos Administración General del Estado (AGE) y Comunidades Autónomas (CC. AA.) por tres razones:

- Porque normalmente se hace referencia a la AGE y a las CC. AA. en un contexto diferente al ámbito de la contabilidad nacional: distribución de competencias, relaciones institucionales, financiación...
- En términos de regulación vigente en España, la denominación Administración central no es aplicable. Las normas vigentes que regulan la organización administrativa española (la Constitución, la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de

⁸⁵ Artículo 2 LGEP.

⁸⁶ Martínez Manzanedo (2001) p. 118.

régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, por la que se establece la organización, competencia y funcionamiento del Gobierno) no recogen la denominación Administración central. Asimismo, las Leyes 6/1997 y 50/1997 derogaron la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado.

- En términos prácticos, la denominación Administración central tiene una carga ideológica que debe evitarse: en lenguaje común Administración central se identifica habitualmente con centralización política, en oposición a la descentralización política que simbolizan las Comunidades Autónomas.

La clasificación de un agente público concreto dentro del sector Administraciones Públicas o dentro del sector empresarial (artículo 2.2 LGEP) tiene una consecuencia esencial, ya que el concepto de estabilidad aplicado a uno y otro sector son diferentes.

El concepto de estabilidad presupuestaria.

El artículo 3 LGEP define la estabilidad presupuestaria de forma diferente para cada uno de los sectores:

- La estabilidad presupuestaria para los agentes del sector Administraciones Públicas se entiende como la situación de equilibrio o superávit presupuestarios computada de acuerdo con los criterios del SEC 95, en las condiciones establecidas para cada uno de los agentes⁸⁷.
- El principio de estabilidad presupuestaria para los agentes del sector empresarial se define como la posición de equilibrio financiero. La Ley no llega a identificar esta posición de equilibrio financiero con la simple inexistencia de pérdidas, sino con la existencia de pérdidas que afecten al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de los agentes del sector Administraciones Públicas⁸⁸.

⁸⁷ Artículo 3.2 LGEP.

⁸⁸ Artículo 18 LGEP, en relación con el artículo 3.3 LGEP.

Los principios generales de la política presupuestaria.

El capítulo II de la Ley 18/01 está dedicado a los principios generales⁸⁹, que la LGEP no limita al principio de estabilidad presupuestaria. Por ello, debe entenderse que la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, que es el objeto de la Ley⁹⁰, no solamente está sujeta al principio de estabilidad presupuestaria en sentido estricto, sino a los principios de plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos. Estos principios actúan como complementos del principio de estabilidad presupuestaria.

- Conforme al principio de plurianualidad, la elaboración de los presupuestos en el sector público se debe enmarcar en un escenario plurianual.
- Conforme al principio de transparencia, los presupuestos de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la LGEP y sus liquidaciones deben contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.
- De acuerdo con el principio de eficiencia, las políticas de gasto deben ejecutarse mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad.

Dos tipos de medidas recogidas en la LGEP.

Dentro de las medidas posibles para conseguir la estabilidad presupuestaria hay dos líneas principales: la fijación de objetivos numéricos al déficit, deuda y gastos públicos, por un lado, y la introducción en el procedimiento presupuestario de reglas y procesos que tiendan a conseguir el equilibrio presupuestario. La LGEP incorpora medidas de ambas clases.

Respecto a las medidas relacionadas con la fijación de objetivos numéricos,

- La remisión que la LGEP hace al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, lo cual supone una referencia indirecta a los límites cuantitativos de déficit y deuda públicos recogidos en el Pacto para la Estabilidad y Crecimiento.
- La obligación de los agentes administrativos de aprobar y ejecutar sus presupuestos en equilibrio.

⁸⁹ Artículos 3 al 6 LGEP, a los que se remite el artículo 26 LGP.

⁹⁰ Artículo 1.

- La fijación de un límite máximo anual de gasto, obligación que alcanza a la AGE, no al resto de agentes administrativos.

Respecto a las medidas procedimentales, la LGEP recoge las siguientes:

- La LGEP no prohíbe la presentación y liquidación de presupuestos en déficit, lo que sería un absurdo⁹¹. Sin embargo, el déficit es considerado una situación excepcional que lleva aparejada la obligación de adoptar medidas de corrección, los planes económico-financieros.
- La obligación de formular escenarios presupuestarios plurianuales.
- La creación y regulación de un Fondo de contingencia, con las implicaciones que de ello se derivan sobre la financiación de las modificaciones presupuestarias.
- El destino legal de los saldos de liquidación presupuestaria.

Las anteriores medidas no se aplican a todos los agentes del sector público por igual. En el cuadro 3 se recoge qué medidas se aplican a cada uno de los agentes.

⁹¹ Uría Fernández (2001) p. 20.

Cuadro 3. La aplicación de las normas sobre estabilidad presupuestaria.

			Equilibrio o superávit presupuestario	Equilibrio financiero	Objetivo de estabilidad	Escenario presupuestario plurianual	Límite de gasto	Fondo de contingencia	Destino legal de saldos presupuestarios	Planes económico-financieros
Administración General del Estado	Administración General (art. 2.1.a LGEP)	Estado: Organos centrales y periféricos								
		Organismos autónomos y entes públicos no comerciales				(1)	(1)			
	Entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y otros entes públicos comerciales (art. 2.2 LGEP)									
Seguridad Social (art. 2.1.b LGEP)							(1)	(1)		
Comunidades Autónomas	Administración General (art. 2.1.c LGEP)	Organos centrales y periféricos								
		Organismos autónomos y entes públicos no comerciales								
	Entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y otros entes públicos comerciales (art. 2.2 LGEP)									
Entidades Locales	Administración General (art. 2.1.d LGEP)	Organos centrales								
		Organismos autónomos y entes públicos no comerciales								
	Entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y otros entes públicos comerciales (art. 2.2 LGEP)									

(1) Sobre los efectos del límite de gasto y del Fondo de contingencia sobre estos agentes, ver apartado 3.1.3.

3.1.2 El desarrollo legal del objetivo de estabilidad presupuestaria.

La obligación de los agentes del sector público de cumplir con la estabilidad presupuestaria se instrumenta en la Ley mediante la regulación de diferentes aspectos: la obligación de adecuar normas y procedimientos, la fijación anual del objetivo de estabilidad, la verificación del cumplimiento de este objetivo y, en caso de incumplimiento, las obligaciones y responsabilidades de los agentes que se generan.

La obligación de adecuar normas y procedimientos.

Como manifestación de la relevancia que la LGEP otorga a los aspectos procedimentales, la primera norma⁹² que se recoge en el Título dedicado al equilibrio presupuestario es la obligación de todos los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley de establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

Esta obligación alcanza no solamente a la AGE, sino también a las Comunidades Autónomas y Entidades locales y no solamente a los agentes administrativos, sino también a los agentes de naturaleza comercial, lo cual plantea el problema práctico de determinar cuál es la normativa reguladora de los presupuestos de los agentes no administrativos.

La determinación del objetivo de estabilidad.

Para poder cumplir con el objetivo de estabilidad presupuestaria es necesario contar con un término de referencia. Este término de referencia es el objetivo de estabilidad presupuestaria, regulado en el artículo 8 LGEP.

La LGEP no recoge un concepto para el objetivo de estabilidad, como, por ejemplo, la cuantificación en términos de porcentaje del PIB del saldo presupuestario. Sin embargo, la remisión general al Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁹³ y la regulación del procedimiento para su determinación cubren totalmente esta presunta laguna.

El artículo 8 LGEP establece:

⁹² Artículo 7.1 LGEP.

⁹³ Artículo 3.1 LGEP *in fine*.

- Las competencias relativas a la fijación del objetivo. El objetivo es fijado por el Gobierno a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y de Hacienda, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera y es objeto de pronunciamiento por el Congreso de los Diputados y por el Senado.
- El calendario para la adopción del objetivo. El Acuerdo del Gobierno debe ser adoptado dentro del primer cuatrimestre de cada año. Asimismo, aunque no se dice expresamente, el pronunciamiento de las Cámaras debe producirse antes del inicio del proceso de elaboración del proyecto de Presupuestos Generales del Estado, ya que este proyecto debe acomodarse al objetivo aprobado por las Cortes.
- El ámbito subjetivo y temporal del objetivo. El objetivo de estabilidad cubre a todos los agentes de naturaleza administrativa, tanto de la AGE, como de las Comunidades Autónomas como de las Entidades Locales. A su vez, el objetivo alcanza a los tres ejercicios siguientes a aquél en que se formula.

Respecto al papel que juegan las Cortes Generales en el proceso de adopción del objetivo de estabilidad cabe resaltar que, en virtud del artículo 8.2 LGEP, éstas pueden aprobar o rechazar el objetivo de estabilidad presentado por el Gobierno, pero no pueden enmendarlo ni proponer otro distinto⁹⁴. Tal y como se configura en la LGEP, la aprobación del objetivo de estabilidad por las Cámaras es un acto no legislativo que constituye un mandato al Gobierno que éste no puede desconocer.

La verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad.

La verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad por los agentes obligados se desarrolla a través de los informes regulados en el artículo 9 LGEP, que otorga a la Intervención General del Estado (IGAE) la responsabilidad de su elaboración.

El Reglamento CE 475/2000 del Consejo, por el que se modifica el Reglamento CE 3605/93 relativo a la aplicación del protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo obliga a los Estados miembros a enviar a la Comisión Europea información sobre su déficit público y deuda. Este envío se produce a través de⁹⁵:

- dos notificaciones de datos previstos, que se producen antes del uno de marzo (cuentas avance) y del uno de septiembre (cuentas provisionales) de cada ejercicio,

⁹⁴ Panizo García (2002) p. 63.

⁹⁵ Martínez Manzanedo (2001) p. 118.

- la comunicación de las cuentas definitivas, una vez elaboradas las cuentas nacionales.

El hecho de que esta información haya de ser elaborada conforme a las reglas establecidas en el Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95) justifica que la responsabilidad de la elaboración de la información relativa al déficit público recaiga en la IGAE, ya que entre sus competencias se encuentra la realización de las cuentas nacionales de las Administraciones públicas⁹⁶.

Esta competencia institucional explica que el artículo 9 LGEP disponga que sea la IGAE quien eleve al Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda, un informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del ejercicio inmediato anterior con anterioridad al 1 de septiembre del año siguiente al que se refiere la información.

El incumplimiento del objetivo, consecuencias.

A pesar de la obligación de los agentes del Sector Público de cumplir con el objetivo de estabilidad, la LGEP no es ajena a la realidad, por lo que prevé la circunstancia de que alguno de estos agentes no cumplan el objetivo. El artículo 7.3 obliga a los agentes que incurran en déficit presupuestario a:

- Justificar esta situación, mediante la exposición de las causas que la ocasionan y la identificación de los ingresos y gastos que las producen.
- Formular un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para su corrección.

En el caso de los agentes de naturaleza no administrativa dependientes de la AGE, cuando incurran en pérdidas que afecten el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el artículo 18 les obliga a elaborar un informe de gestión sobre las causas del desequilibrio y, en su caso, un plan de saneamiento a medio plazo.

Respecto al plan económico-financiero de los agentes administrativos de la AGE, conforme se establece en el artículo 14.3 LGEP, está sujeto al procedimiento de aprobación por las Cámaras previsto en el artículo 8.2 LGEP. De la remisión que hace el artículo 14.3 al procedimiento recogido en el artículo 8.2 debe entenderse⁹⁷ que, aunque no se diga expresamente, las Cortes pueden aprobar o rechazar el plan pero no enmendarlo ni proponer

⁹⁶ Artículo 125.2.g) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

⁹⁷ Panizo García (2002) p. 65.

otro distinto y que el plan aprobado por las Cortes es un mandato al Gobierno, que éste no puede desconocer.

El artículo 11 LGEP regula la responsabilidad financiera derivada del incumplimiento del objetivo de estabilidad. Respecto a esta responsabilidad, que afecta a todos los agentes públicos, es necesario hacer referencia a que solamente surge cuando se producen todas y cada una de las siguientes circunstancias:

- El incumplimiento por alguno de los agentes, tanto aquellos de naturaleza administrativa como comercial, de las obligaciones contenidas en la Ley o en los acuerdos adoptados por el Ministerio de Hacienda o el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su desarrollo.
- Que este incumplimiento provoque o contribuya a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la UE como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- Que el incumplimiento por España del Pacto de Estabilidad y Crecimiento provoque la imposición a nuestro país de responsabilidades financieras.

3.1.3 La estabilidad presupuestaria y el procedimiento presupuestario en la AGE.

El procedimiento presupuestario a desarrollar en el seno de la Administración General del Estado se ha visto profundamente modificado con la aprobación de la LGEP. Para analizar estas modificaciones se divide este apartado en tres partes, la primera dedicada a la relación entre el objetivo de estabilidad, el límite anual de gasto y los escenarios presupuestarios, la segunda dedicada a las consecuencias sobre el proceso de elaboración del presupuesto de la estabilidad presupuestaria y la tercera a los efectos que la estabilidad tiene sobre la ejecución del presupuesto.

El objetivo de estabilidad, el límite anual de gasto, los escenarios presupuestarios.

Los artículos 12 y 13 LGEP y el artículo 28 LGE recogen la vinculación entre el objetivo de estabilidad presupuestaria del sector público, el límite anual de gasto del Presupuesto del Estado y los escenarios presupuestarios

En cuanto al objetivo de estabilidad, el artículo 13 LGEP obliga a incluir el importe que, en el proceso de asignación presupuestaria propio de la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, constituye el límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado.

Esta norma tiene como dos efectos esenciales en el procedimiento presupuestario. El primer y más importante efecto de la LGEP es el adelantamiento y extensión del proceso de elaboración del presupuesto, que debe iniciarse dentro del primer cuatrimestre del ejercicio con el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se fija el objetivo de estabilidad presupuestaria⁹⁸. Además, se anticipa significativamente el momento de determinación del volumen de gasto anual ya que de tener lugar en la segunda quincena de septiembre, como hasta la aplicación de la Ley, se ha de producir como muy tarde en el mes de abril⁹⁹.

En segundo lugar, se independiza la cifra del gasto del objetivo de déficit, ya que este objetivo puede mejorarse si mejorase la estimación de ingresos final respecto de aquella considerada en el momento de la fijación del límite de gasto.

Esta circunstancia modifica la estrategia de negociación presupuestaria, ya que no es posible que, como hasta ahora, los gestores defiendan en el proceso de elaboración del presupuesto la dotación de sus necesidades en una suma abierta de su importe. Ahora, al estar cerrado el importe total del gasto que puede presupuestarse, los gestores deben competir entre sí por conseguir las necesarias dotaciones de sus programas. Las propuestas de programas de los gestores se convierten en propuestas alternativas, que deben atenderse o excluirse conforme a las prioridades de actuación que políticamente se hayan fijado.

Respecto al límite anual de gasto, deben destacarse los siguientes extremos:

- Debe ser formulado en términos de compromisos de gasto, para ser consecuente con los requisitos que se establecen en el artículo 12 LGEP para la formulación de los escenarios presupuestarios plurianuales.
- Tanto la LGEP como la LGP excluyen del límite de gasto a los Organismos Autónomos y a la Seguridad Social, que son agentes incluidos en el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado, ya que el límite de gasto está referido exclusivamente al Presupuesto del Estado. Sin embargo, ello no significa que la ejecución presupuestaria de estos agentes no se encuentre sujeta a límites cuantitativos, como se explica en el apartado dedicado a las modificaciones de crédito.
- Al estar incluido en el Acuerdo de establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el límite de gasto para el Presupuesto del Estado es objeto de pronunciamiento por las Cortes Generales.

⁹⁸ Sánchez Revenga (2002) p. 37.

⁹⁹ Godé Sánchez (2002) p. 47.

El segundo instrumento de vinculación entre el objetivo de estabilidad presupuestaria y los Presupuestos Generales del Estado son los escenarios presupuestarios plurianuales, regulados en el artículo 12 LGEP, desarrollado por el artículo 28 LGP.

Estos escenarios están vinculados al cuadro macroeconómico de horizonte plurianual que, conforme al artículo 8.2 LGEP, debe acompañar al Acuerdo de estabilidad presupuestaria enviado por el Gobierno a las Cortes. Este cuadro, que es la plasmación de la programación macroeconómica realizada por el Gobierno, es el marco en el que debe elaborarse el escenario presupuestario plurianual, que, a su vez, es la plasmación de la programación presupuestaria realizada por el mismo Gobierno.

La exigencia legal de que el cuadro macroeconómico que acompañe al acuerdo del límite de gasto sea el mismo que se contenga en el Programa de Estabilidad elaborado conforme a lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento asegura la coherencia entre los compromisos asumidos por España ante la Unión Europea y el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.

El cuadro al que se refiere la LGEP es elaborado a principios de cada ejercicio y recogido en el documento anual de actualización del Programa de Estabilidad y Crecimiento del Reino de España. Este documento es remitido a la Comisión Europea y, en su caso, informado favorablemente por ésta y el Consejo Europeo.

Como consecuencia del papel que juegan en el proceso presupuestario, los escenarios presupuestarios plurianuales deben contener para cada uno de los años que contemplan los importes de los compromisos de gasto contenidos en cada política presupuestaria. La LGEP no especifica cuántos años deben incluirse en los escenarios, aunque su relación con el cuadro macroeconómico, que recoge 3 años, exige que sean también 3 años, lo cual ha sido corroborado por el desarrollo en la LGP de estos escenarios. En el apartado recogido en el capítulo anterior dedicado a la LGP y los cambios que ha introducido en la gestión presupuestaria se ofrece un comentario sobre este aspecto.

El escenario presupuestario está llamado a convertirse en el instrumento donde cristalice todo el proceso de decisión presupuestaria¹⁰⁰, se valoren y ordenen las necesidades en términos absolutos y en relación con las demás alternativas y, especialmente, se determine su incidencia en la ecuación fundamental del equilibrio presupuestario.

Como características del escenario presupuestario plurianual pueden destacarse las siguientes:

¹⁰⁰ Godé Sánchez (2001) pp. 41 y ss.

- Es un instrumento de carácter técnico al servicio de la política presupuestaria y del control del gasto público, elaborado por el Ministerio de Hacienda y aprobado por el Gobierno.
- Se trata de un instrumento interno al Gobierno, sin que deba ser enviado a las Cortes en ningún momento, ni deba ser objeto de publicación.
- El escenario es vinculante para el Gobierno, ya que no puede adoptar medidas que no lo respeten¹⁰¹ pero constituye una previsión que puede ser corregida por el propio Gobierno en el proceso de elaboración del presupuesto anual.

La Ley obliga a respetar los escenarios a todos los implicados en el proceso de gasto. Esta obligación se vincula al principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, ya que el escenario:

- limita hacia el futuro la dimensión económico financiera de las decisiones administrativas y de gobierno, y, en contraprestación,
- asegura que las dotaciones presupuestarias necesarias en el futuro para cumplir con estas decisiones tengan asegurada su viabilidad en el contexto de estabilidad querido por la Ley.

La elaboración del presupuesto y el objetivo de estabilidad: el Fondo de contingencia.

La principal novedad en el proceso de elaboración del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado es la obligación de dotar un Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria. Esta obligación se contiene en el artículo 15 LGEP y se desarrolla en el artículo 40.c) LGP.

Respecto a este Fondo, la LGEP regula lo siguiente:

- Su importe debe ser el 2% del límite de gasto y debe computarse dentro del propio límite.
- Su destino es, exclusivamente, la atención de aquellas necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que pudieran presentarse a lo largo del ejercicio.

¹⁰¹ Artículo 12.2 LGEP.

- La aplicación del Fondo requiere la previa aprobación del Consejo de Ministros y de esta aplicación deben ser informadas las Cortes Generales con periodicidad trimestral.
- El remanente de crédito que pudiera resultar al final de cada ejercicio no puede ser objeto de incorporación a ejercicios posteriores, lo cual significa que no puede ser empleado para cubrir necesidades del siguiente ejercicio¹⁰².

La finalidad de este Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria es servir de instrumento al servicio de la disciplina de la política fiscal, ya que está llamado a evitar la tendencia expansiva del gasto a través de la aprobación de modificaciones de crédito¹⁰³.

Debe destacarse que, como consecuencia de la vinculación del Fondo de contingencia con el límite anual de gasto, no afecta a la ejecución de los presupuestos de la Seguridad Social ni de los Organismos públicos de forma directa, aunque sí de forma indirecta, como se explica en el siguiente apartado.

La ejecución del presupuesto y el objetivo de estabilidad: las modificaciones de crédito y el destino del saldo presupuestario.

La LGEP establece dos medidas que ponen en relación el objetivo de estabilidad presupuestaria con la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado en sus artículos 16 y 17.

El artículo 16 LGEP establece que determinadas modificaciones de crédito¹⁰⁴, aquellas que generan un incremento neto en el gasto ejecutado sobre el gasto previsto, deben ser financiadas bien con bajas en otros créditos (lo que supone un efecto neto cero en el nivel de gasto ejecutado sobre el previsto) bien con cargo al Fondo de suficiencia.

Respecto del contenido de este artículo 16 deben hacerse las siguientes precisiones:

- La LGEP contiene una referencia al Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria. La nueva Ley 47/2003, General Presupuestaria ha entrado en vigor el día 1 de enero de 2004, respecto de las normas que regulan las modificaciones de

¹⁰² El artículo 49.2 LGP recoge la regla tradicional de la nulidad de pleno derecho de los créditos para gastos que en el último día del ejercicio no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas, con la única excepción de las incorporaciones de crédito reguladas en el artículo 58 LGP.

¹⁰³ Exposición de Motivos de la LGEP, apartado V, párrafo cuarto.

¹⁰⁴ Créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones de crédito.

crédito, por lo cual la referencia de la LGEP debe entenderse realizada a la LGP, en concreto a sus artículos 50, 54, 55, 58 y 59.

- Aunque no se dice expresamente, el artículo 16 afecta exclusivamente al Presupuesto del Estado, no al Presupuesto de la Seguridad Social ni a los Presupuestos de los Organismos autónomos. Esta afirmación es corroborada por la normativa de desarrollo recogida en la LGP.
- Las modificaciones de crédito que afecten al Presupuesto de la Seguridad Social o a los Presupuestos de los Organismos autónomos no están sometidas directamente a la financiación obligatoria por Fondo de contingencia, ya que en ambos casos, la LGP¹⁰⁵ establece que las modificaciones de crédito del artículo 16 LGEP deben estar financiadas con remanentes de tesorería o con mayores ingresos. Sin embargo, en el caso en que sea necesaria la modificación y no existan estos medios financieros, habría que aprobar una mayor subvención del Presupuesto del Estado que la prevista inicialmente, lo que supone una modificación contemplada en el artículo 16 LGEP, que sí que está sometida al requisito de financiación por Fondo de contingencia.

El artículo 17 LGEP regula las consecuencias de los diferentes tipos de saldos presupuestarios que pueden producirse:

- En el caso en que el saldo de liquidación sea negativo, será necesario tramitar un plan económico-financiero de corrección. El saldo de liquidación al que se refiere el artículo 17.1 es el saldo consolidado de los Presupuestos Generales del Estado (Administración del Estado, Organismos integrados en los Presupuestos Generales y Seguridad Social)
- En el caso en que el saldo de liquidación sea positivo, su destino varía. En el caso del saldo positivo de liquidación de la Administración General del Estado (el consolidado de los agentes incluidos en el artículo 2.1.a LGEP) debe destinarse a reducir el endeudamiento neto. En el caso del saldo positivo de liquidación del Sistema de Seguridad Social, debe aplicarse prioritariamente al Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Con respecto a esta norma se plantea la duda práctica sobre lo que habrá que hacer en el caso en que se liquiden los Presupuestos Generales del Estado tal y como se presupuestaron, esto es, con saldo negativo en la Administración General del Estado y saldo positivo en el Sistema de Seguridad Social, que compense el anterior saldo negativo.

¹⁰⁵ En los artículos 54, 57 y 58 en el caso del Presupuesto de la Seguridad Social y 54, 56 y 58 en el caso del Presupuesto de los Organismos Autónomos.

3.2 El proceso presupuestario en las Comunidades Autónomas y el objetivo de estabilidad.

La exigencia por determinadas regiones españolas de una autonomía de gestión respecto de la Administración General tiene tanto orígenes históricos como justificaciones sociales y económicas variadas, si bien el denominado *problema regional* español parece que tiene sus causas más claras en las diferencias económicas entre las regiones reivindicadoras de autonomía política respecto del resto de España¹⁰⁶. Este origen básicamente económico de las demandas autonomistas hace necesaria una atención especial al contenido económico y financiero del desarrollo autonómico español.

El artículo 2 de la Constitución reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones. Este derecho se convierte en uno de los caracteres fundamentales de la organización política del Estado español, al configurarse éste como un Estado de las Autonomías.

El desarrollo de este artículo 2 en el posterior Título VII originó la creación de unos nuevos Entes territoriales, las Comunidades Autónomas (CC. AA.), dotados de autonomía política para la gestión de sus intereses y de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias¹⁰⁷.

Las CC. AA. asumen la gestión de competencias sobre las cuales ejercen en su respectivo territorio los poderes tanto de gestión como de regulación normativa, en los términos fijados en la Constitución y en sus Estatutos de Autonomía.

Respecto a las competencias que la Constitución prevé que puedan ser asumidas por las CC. AA., no existen diferencias entre Comunidades, salvo en lo que se refiere al distinto ritmo de asunción de estas competencias. Este distinto ritmo viene determinado por el procedimiento aplicado para la aprobación de sus Estatutos, bien el regulado con carácter general en el artículo 143 de la Constitución, bien el especial recogido en el artículo 151. Sin embargo, tras la reforma de los Estatutos de las Comunidades que accedieron a su autonomía mediante la aplicación del artículo 143, culminada en 1999, esta distinción ha dejado de tener relevancia.

Donde sí que existen diferencias entre Comunidades Autónomas es en su régimen financiero. La Constitución recoge en su Título VIII, Capítulo tercero, artículos 143 a 158, una regulación básica de la que se encuentran excepcionadas las Comunidades Autónomas de

¹⁰⁶ Por ejemplo, véase Vilar (1977) pp. 74-76.

¹⁰⁷ Artículos 137 y 156.1 de la Constitución española, respectivamente.

régimen foral en virtud de la Disposición Adicional Primera de la Constitución. Estas Comunidades forales, País Vasco y Navarra, ven amparados y respetados sus derechos históricos.

Por ello, se distingue entre las Comunidades Autónomas de régimen común, a las que es aplicable la regulación financiera recogida en el Título VIII y en su normativa de desarrollo y las Comunidades Autónomas de régimen foral, cuyas relaciones financieras con la Administración General del Estado se regulan mediante los regímenes tradicionales de Concierto y Convenio.

Asimismo, la Disposición Adicional tercera prevé un régimen financiero especial para las Islas Canarias. Este régimen especial se plasma en la existencia de unos tributos específicos para esta Comunidad, lo que no impide considerarla como una Comunidad Autónoma de régimen común.

Este apartado está dedicado a desarrollar cómo se produce el proceso presupuestario en las Comunidades Autónomas de régimen común. Salvo indicación expresa, se encuentran excluidas de la exposición que sigue las Comunidades Autónomas de régimen foral.

Es habitual en la doctrina explicar la actividad financiera de las Comunidades Autónomas a través de la exposición de los recursos financieros de los que disponen, en especial de aquellos recursos financieros regulados en los Sistemas de financiación de estas Entidades territoriales.

Para obtener una visión de conjunto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas que permita el desarrollo en el capítulo siguiente de un análisis empírico sobre su comportamiento presupuestario no es suficiente el análisis de sus recursos financieros. Este análisis debe completarse con un estudio de sus necesidades de gasto, esto es, de la naturaleza y tendencias de las funciones públicas que son de su competencia, así como de los condicionantes sobre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas derivadas de la aplicación de las normas sobre saneamiento de las cuentas públicas.

Este apartado se divide en tres partes. La primera recoge, de forma sintética, los principios generales que rigen la actividad presupuestaria de las Comunidades Autónomas. En la segunda parte se expone la evolución de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas desde su creación hasta la entrada en vigor tanto del nuevo Sistema de financiación como de la normativa sobre estabilidad presupuestaria, ambos vigentes a partir del año 2002.

La última parte está dedicada a plantear las perspectivas de futuro de la actividad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, en los tres aspectos de ingresos, gastos y equilibrio presupuestario.

3.2.1 La regulación del proceso presupuestario en las Comunidades Autónomas.

La Constitución española se refiere a los Presupuestos Generales del Estado (PGE) en su artículo 134, por lo que cabe plantearse si el régimen que recoge esta norma es aplicable también a las Comunidades Autónomas. En este sentido¹⁰⁸, el Tribunal Constitucional ha dejado sentado que este artículo 134 sólo atañe a los PGE no siendo aplicable, ni aún por vía analógica, a los Presupuestos de las Comunidades Autónomas. Lo que sí se deduce de la Constitución, y se confirma en el bloque de constitucionalidad, es que las Comunidades Autónomas están sujetas en su actividad financiera al régimen de presupuesto.

Aunque la Constitución no dedica expresamente ningún precepto para referirse a los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CC. AA.), implícitamente se refiere a estos presupuestos en dos artículos¹⁰⁹:

- El artículo 148.1.1º en el cual se atribuye a las CC. AA. la competencia de organización de sus instituciones de autogobierno.
- El artículo 153.d), cuando se atribuye al Tribunal de Cuentas la competencia de control de la actividad de los órganos de las CC. AA. en materia presupuestaria.

Donde sí que aparece una referencia expresa a los presupuestos de las Comunidades Autónomas es en los diversos Estatutos de Autonomía y en la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Estas normas recogen una regulación de los presupuestos de éstas muy similar a la recogida en la Constitución para los PGE.

Por otro lado, la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas han aprobado Leyes de finanzas o reguladoras de la Hacienda Pública, que incorporan una regulación de los presupuestos muy cercana a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria. Por ello, la regulación de los principios presupuestarios y la estructura de los presupuestos de las CC. AA., su naturaleza y efectos, resulta prácticamente idéntica a los Presupuestos Generales del Estado.

¹⁰⁸ Pascual García (1999) p. 235.

¹⁰⁹ Martínez Lago (1992) pp. 199 y ss.

Respecto a los principios aplicables a los presupuestos de todas las Comunidades Autónomas, cabe destacar que la LOFCA establece en su artículo 23 los siguientes:

- El principio de anualidad, conforme al cual los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado.
- El principio de estabilidad presupuestaria, ya que los presupuestos de las Comunidades Autónomas atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.
- El principio de universalidad, al establecer que estos presupuestos incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la Comunidad Autónoma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos atribuidos a la Comunidad.
- El principio de prórroga automática, de forma que si los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores.
- El principio de homogeneidad con los Presupuestos Generales del Estado, ya que los presupuestos de las Comunidades Autónomas deberán ser elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los PGE.

Respecto a la normativa propia de cada Comunidad Autónoma, el ciclo presupuestario en las Comunidades Autónomas se desarrolla de forma semejante al del Estado. Asimismo, las normas que regulan las Asambleas legislativas de las CC. AA. incorporan limitaciones al derecho de enmienda similares a las recogidas en el artículo 134 de la Constitución para los Presupuestos Generales del Estado.

3.2.2 La evolución del proceso presupuestario de las CC. AA.

A medida en que las Comunidades Autónomas asumían la gestión efectiva de las competencias que les atribuían sus Estatutos de Autonomía, debían recibir los recursos financieros necesarios para hacer frente a los gastos de gestión de estas competencias.

El régimen financiero contenido en la Constitución para las Comunidades Autónomas de régimen común se desarrolla a través de la LOFCA y de los sucesivos Sistemas de financiación vigentes desde el año 1987.

Un aspecto esencial de la financiación de las Comunidades Autónomas hasta el año 2002 es que los Sistemas de financiación no cubrían la totalidad de las competencias

transferidas a las Comunidades, ya que la financiación de las siguientes competencias estaba excluida:

- Las competencias de gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social. Para las Comunidades Autónomas que tenían transferida esta competencia, su financiación se producía a través de transferencias directas del INSALUD, cuyo régimen se regula en los Sistemas de financiación específicos de la Sanidad.
- Las competencias de servicios sociales de la Seguridad Social. Hasta 2002 se financiaron mediante transferencias finalistas de la Seguridad Social a las CC. AA.
- Las competencias de gestión de servicios prestados por el Instituto Social de la Marina, financiadas mediante transferencia directa del Instituto a las Comunidades Autónomas con competencias transferidas. El nuevo Sistema de financiación no ha integrado la financiación de estas competencias en el sistema y ha mantenido el régimen especial de financiación.

En el cuadro 4 se recoge un esquema de la evolución a partir de 1980 y hasta 2001 de la financiación de las competencias transferidas a las CC. AA.

Cuadro 4. La evolución de la financiación de las competencias transferidas a las CC. AA. entre 1980 y 2002.

	Año																							
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001		
Competencias Comunes																								
CC. AA. art 151	ETAPA PROVISIONAL DEL COSTE EFECTIVO							Método para el quinquenio 1987-1991					Método para el quinquenio 1992-1996					Sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001*						
CC. AA. art. 143								Método para el quinquenio 1987-1991					Método para el quinquenio 1992-1996											
Sanidad																								
Cataluña	Coste efectivo													Acuerdo 94-98			Acuerdo 97-01							
Galicia	COMPETENCIA NO TRANSFERIDA											Coste efectivo					Acuerdo 94-98			Acuerdo 97-01				
Andalucía	COMP. NO TRANSFERIDA				Coste efectivo													Acuerdo 94-98			Acuerdo 97-01			
C. Valenciana	COMPETENCIA NO TRANSFERIDA											Coste efectivo					Acuerdo 94-98			Acuerdo 97-01				
Canarias	COMPETENCIA NO TRANSFERIDA													Acuerdo 94-98			Acuerdo 97-01							
CC. AA. art. 143	COMPETENCIA NO TRANSFERIDA																							
Servicios sociales de SS y servicios de ISM																								
CC. AA. con competencias transferidas	Coste efectivo transferido directamente a las CC. AA.																							
Estabilidad presupuestaria																								
Todas las CC. AA.	SIN INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN											Escenarios de consolidación presupuestaria												

* Aplicable a todas las CC. AA., salvo Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura

De forma coordinada e integrada con el régimen de financiación de las Comunidades Autónomas, a partir de principios de los años 90 apareció la necesidad de coordinar el régimen presupuestario de estas Comunidades, con el fin de lograr el cumplimiento de los objetivos de estabilidad de las cuentas de las Administraciones Públicas españolas comprometidos por España ante la Unión Europea. Esta labor de coordinación de la política presupuestaria y establecimiento de procedimientos que contribuyan a mantener el rigor presupuestario y la estabilidad de las finanzas públicas tanto de la Administración General del Estado como de las Administraciones territoriales (Comunidades Autónomas y Entidades locales) le corresponde a la Administración General del Estado en virtud de¹¹⁰:

- Básicamente, el artículo 149.1.13 de la Constitución que establece la competencia exclusiva del Estado en la determinación de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica.
- También, aunque con menor intensidad, en los números 14 y 11 del artículo 149.1 de la Constitución, que establecen la competencia exclusiva del Estado en materia de Hacienda general y deuda del Estado, por un lado, y en las cuestiones relativas al sistema monetario, por el otro.

Para exponer la evolución de los ingresos, de las necesidades de gasto y de los requisitos de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas se ha dividido el periodo que abarca desde 1980 (inicio del proceso autonómico) hasta 2001 en tres etapas. La primera abarca el periodo transitorio de financiación autonómica, vigente hasta 1987. La segunda etapa incluye los años de aplicación de los dos primeros Métodos de aplicación del Sistema de financiación, así como la primera fase de los Escenarios de Consolidación presupuestaria. La tercera etapa se define por la aplicación del Método vigente en el quinquenio 1997-2001.

1ª Fase. Desde la creación de las Comunidades Autónomas hasta el Acuerdo sobre el Sistema de financiación de 1987.

Los recursos financieros.

Los artículos 157 de la Constitución y cuarto de la LOFCA recogen una lista de recursos financieros de los que pueden disponer las Comunidades Autónomas. Aunque estas listas de recursos parece que tienen carácter de cerradas, lo cierto es que no agotan la totalidad de los instrumentos de financiación de las Comunidades Autónomas. Entre otros, no recogen

¹¹⁰ Gómez Pomar (2001) pp. 57-58.

las transferencias corrientes y de capital de carácter condicionado procedentes de la Unión Europea.

De las posibles clasificaciones de todos los recursos financieros de los que pueden disponer las CC. AA. se considera la clasificación más útil la propuesta por Jiménez-Reyna y Martín¹¹¹ que vincula cada uno de estos recursos con uno de los tres principios en que se basa la financiación autonómica: suficiencia, autonomía y solidaridad.

Son recursos que atienden al principio de suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas los siguientes:

- La participación en ingresos del Estado.
- La recaudación por tributos cedidos. Dentro de éstos se distinguen dos grupos: aquellos que son gestionados por las CC. AA. y aquellos que son gestionados por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Los gestionados por las CC. AA. se corresponden con los impuestos cuya cesión alcanza al 100% de su recaudación¹¹². Los gestionados por la AEAT son aquellos en los que el porcentaje de cesión a las CC. AA. no alcanza este 100%.
- Las transferencias recibidas de la Seguridad Social y del Instituto Social de la Marina para financiar las competencias asumidas en Sanidad, servicios sociales de la SS y servicios del ISM.
- Las transferencias corrientes y de capital recibidas de la Administración General del Estado en el marco de los Convenios de colaboración firmados entre ésta y las CC. AA. y de los contratos-programa para la financiación de servicios públicos específicos (generalmente de transporte).

Son recursos que atienden al principio de autonomía los siguientes:

- La recaudación por tributos propios y recargos sobre tributos estatales.
- Los ingresos por multas y sanciones.
- Los ingresos patrimoniales y por precios públicos.
- Los ingresos por operaciones de crédito.

¹¹¹ Jiménez-Reyna Rodríguez y Martín Fernández (1999) pp. 294-317.

¹¹² Con la excepción del Impuesto sobre el Patrimonio y, a partir de 2002, del Impuesto sobre la Electricidad.

Son recursos que atienden al principio de solidaridad los siguientes:

- Las transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial.
- Los ingresos por asignaciones de nivelación.
- Los ingresos por Fondos estructurales europeos.

Respecto de esta clasificación, cabe hacer dos puntualizaciones:

1. Los tributos cedidos gestionados por las CC. AA. incluyen dos tipos de tributos: las tasas afectas a los servicios transferidos y los impuestos en que se cede la gestión¹¹³.

En el caso de los tributos que son gestionados por las CC. AA., a partir del Acuerdo de financiación para el quinquenio 87-91 y atendiendo a un criterio de neutralidad, en los cálculos de la financiación de las CC. AA. deja de considerarse la recaudación real de estos impuestos y se aplica el denominado criterio normativo¹¹⁴. La recaudación normativa se determina asignando a la recaudación obtenida en el año de cesión de la gestión del impuesto un crecimiento interanual igual al del coste efectivo de los servicios.

Como consecuencia de la aplicación de este criterio, existe una diferencia entre lo que las CC. AA. ingresan realmente por recaudación de estos tributos (recaudación real) y el importe que se considera a efectos del cálculo de su financiación (recaudación normativa). El exceso de la recaudación real sobre la normativa (que es función tanto de la eficacia gestora de la Comunidad como del ejercicio de las competencias normativas que tenga atribuidas sobre estos tributos¹¹⁵) debe considerarse un recurso autónomo de las CC. AA.

2. Dentro de las transferencias que reciben las CC. AA. de la Unión Europea se deben de distinguir entre aquellas que financian la concesión de subvenciones corrientes a

¹¹³ Hasta el año 2002, los tributos cedidos de gestión por las CC. AA. eran el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y las Tasas sobre el Juego. Aunque la norma que regulaba la cesión de estos tributos se promulgó en 1983 (Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas) el proceso de cesión a todas las CC. AA. culminó en el año 1988. De este proceso quedaron excluidas la cesión de las tasas de juego a Cantabria y a Madrid y del Impuesto sobre Patrimonio a Madrid.

¹¹⁴ Véase D. G. de Coordinación con las Haciendas Territoriales *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas en 1986*, pp. 19-20.

¹¹⁵ Que van desde la plena disponibilidad sobre el tributo en el caso de las tasas afectas a los servicios cedidos hasta la capacidad de modificación de la base imponible y de las cuotas, en mayor o menor grado, en el resto de tributos cedidos.

terceros (FEOGA garantía, Fondo Social Europeo...) de aquellas que financian inversiones públicas (FEDER fundamentalmente). En el caso de las primeras, deben considerarse recursos vinculados a la prestación de servicios competencia de las CC. AA., por lo que se clasifican dentro de los recursos vinculados al principio de suficiencia, mientras que las segundas deben considerarse recursos vinculados al principio de solidaridad interregional.

Atendiendo a las anteriores consideraciones, el siguiente cuadro 5 recoge la clasificación de los recursos de las CC. AA. que se va a emplear a partir de ahora en este trabajo:

Cuadro 5. Clasificación de los recursos financieros de las CC. AA.

	Principio informador del Sistema de financiación		
	Suficiencia	Autonomía	Solidaridad
Recursos regulados en el Sistema de financiación	Recaudación normativa de tributos cedidos gestionados. Participación en Ingresos del Estado.		Asignaciones de nivelación. Fondo de compensación Interterritorial.
Recursos no regulados en el Sistema de financiación	Transferencias de la UE para financiar subvenciones corrientes y la prestación de servicios públicos. Transferencias de la SS y del ISM para financiar competencias transferidas Transferencias por Convenios y Contratos-programa	Diferencia entre la recaudación real y la normativa de los tributos cedidos gestionados. Recaudación por tributos propios y recargos sobre tributos estatales. Ingresos por multas y sanciones. Ingresos patrimoniales y por precios públicos. Ingresos netos por operaciones de crédito.	Transferencias de la UE para financiar medidas estructurales.

La Participación en Ingresos del Estado (PIE) es el recurso financiero que permite ajustar la financiación que reciben las Comunidades Autónomas a la asunción de nuevas competencias. Hasta el año 2002, el coste efectivo de las nuevas competencias que son transferidas a las CC. AA. se incorpora a la PIE, mediante la revisión (al alza) del porcentaje de Participación en los Ingresos del Estado de la Comunidad Autónoma correspondiente.

En este proceso de asunción de nuevas competencias se deben distinguir dos aspectos diferentes:

- La capacidad otorgada por la Constitución y los Estatutos de autonomía para que las Comunidades Autónomas ejerzan determinadas funciones públicas.

- La gestión efectiva de los servicios públicos vinculados a estas competencias.

La gestión efectiva por una Comunidad de una competencia solamente se puede producir cuando la Administración General del Estado transfiera a esta Comunidad los medios materiales y personales vinculados a esta gestión, así como la financiación necesaria para cubrir los gastos vinculados a estos medios.

El procedimiento por el que se produce la transferencia de los medios se encuentra regulado en las siguientes normas:

- LOFCA, artículo tercero.Dos.d).
- Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, Título IV. Transferencias de servicios, artículos 16 a 21.
- Método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas, aprobado por Acuerdo 1/1982 del Consejo de Política Fiscal y Financiera y modificado por Acuerdo 1/1995 del propio Consejo¹¹⁶.

Los principios generales que informan este procedimiento son los siguientes:

- Los traspasos de servicios deben formalizarse mediante Real Decreto.
- Estos Reales Decretos contienen los Acuerdos alcanzados entre la Administración General del Estado y la Comunidad correspondiente en el seno de las Comisiones Mixtas de Transferencias. Estas Comisiones están reguladas en cada uno de los Estatutos de Autonomía y son órganos paritarios con representación de la AGE y de la Comunidad Autónoma.
- Los Acuerdos de traspaso contienen la relación de funciones traspasadas a la Comunidad, la especificación de los medios personales y materiales transferidos y la valoración del coste efectivo del ejercicio de los servicios transferidos.

La incorporación del coste efectivo de los traspasos de servicios se produce mediante la actualización de la PIE de la Comunidad Autónoma afectada por el traspaso.

Conforme al método para el cálculo de los servicios transferidos, el coste efectivo está integrado por:

¹¹⁶ La versión modificada se publicó por Resolución de 20 de noviembre de 1995 de la D. G. de Coordinación con las Haciendas Territoriales, BOE de 13 de diciembre.

- Los gastos directos de personal y de funcionamiento vinculados a la prestación del servicio.
- Los costes indirectos, que son los gastos de personal y de funcionamiento necesarios para realizar las funciones de apoyo, dirección y coordinación del servicio.
- Los gastos de inversión necesarios para la conservación, mejora, sustitución y ampliación del capital público afecto a la prestación del servicio.

Respecto a la valoración del método del coste efectivo para determinar la financiación de las Comunidades Autónomas, una descentralización eficiente del gasto público exige evitar duplicidades entre la Administración que cede las competencias y la que lo recibe. El método del coste efectivo está ideado para coadyuvar a evitar duplicidades en la medida en que se valora el coste efectivo de la provisión del servicio para cada competencia y Comunidad, el Presupuesto de la Administración General del Estado debe minorarse en la misma cuantía.

Desafortunadamente, la inexistencia de contabilidades analítica y patrimonial del sector público y, de ahí, la necesidad de negociar y pactar las valoraciones ha violentado la filosofía del método del coste efectivo¹¹⁷. A pesar de ello, la valoración general es que la aplicación de este método no ha generado duplicidades de gasto significativas.

Los gastos de las CC. AA.

En cuanto a las competencias de gasto de las Comunidades Autónomas en este periodo previo a 1987, pueden definirse tres grandes grupos de competencias:

- Las competencias generales que pueden ser asumidas tanto por las Comunidades Autónomas del artículo 151 como por las Comunidades Autónomas del artículo 143.
- Las competencias en Educación, que abarcan tanto la Educación universitaria como la Educación no universitaria, que solamente pueden ser asumidas por las CC. AA. del artículo 151 y que son financiadas en su coste efectivo actualizado mediante transferencias del Presupuesto del Estado.
- La competencia en servicios sanitarios, que solamente puede ser asumida por las CC. AA. del artículo 151 y que se financian a través de transferencias directas del INSALUD.

¹¹⁷ Lago Peñas (2002a) p. 81.

En 1981 se inició el proceso de transferencia de las funciones de Sanidad a las Comunidades Autónomas del artículo 151, con la cesión de esta competencia a Cataluña. En el cuadro 1 se recoge el primer año de gestión efectiva de esta competencia para cada una de las Comunidades Autónomas de este grupo.

Respecto a las competencias en Educación, que incluyen tanto los servicios de Educación no universitaria como universitaria, en el año 1986 ya se había completado su transferencia a todas las Comunidades Autónomas del artículo 151, con la excepción de las competencias de Educación universitaria de la Comunidad de Galicia, que se transfirieron en el año 1987.

En la siguiente tabla se refleja el porcentaje que representa el coste efectivo de estas competencias en valores del año 1986 sobre la financiación total por el Sistema en ese año. En el caso de la competencia de Educación universitaria de Galicia, se han tomado los valores del primer año en que fue efectiva esta transferencia (1988).

Respecto a los recursos que se computan como financiación por el Sistema en cada año, en el capítulo IV se explica que criterios de cómputo se han seguido y porqué y se recoge la enumeración correspondiente a cada año.

Tabla 1. Coste efectivo de las competencias de Educación sobre la financiación total en 1986.

Comunidad Autónoma	Porcentaje que representa el coste efectivo de las competencias de Educación sobre la financiación de la Comunidad en 1986
Cataluña	65,1%
Galicia	64,9%
Andalucía	73,6%
Comunidad Valenciana	76,8%
Islas Canarias	86,8%

Fuente: elaboración propia a partir del Informe sobre la financiación de las CC. AA. 1986 y de los PGE 1987, Anexo de transferencias a CC. AA

En lo que se refiere a las competencias generales, abarcan una gran variedad de servicios, entre ellos la gestión de las funciones de agricultura, industria, pequeñas y medianas empresas, medio ambiente, medios de comunicación social, puestos y servicios sociales. En la tabla 2 se refleja el peso relativo de la financiación de estas competencias generales sobre el PIB de cada Comunidad en el año 1986.

Tabla 2. Peso relativo de la financiación de las competencias generales sobre el PIB regional en 1986.

CC. AA. del artículo 151		CC. AA. del artículo 143	
Comunidad Autónoma	Porcentaje sobre PIB regional	Comunidad Autónoma	Porcentaje sobre PIB regional
Cataluña	0,68%	Asturias	1,69%
Galicia	1,31%	Cantabria	1,74%
Andalucía	1,55%	La Rioja	1,90%
Com. Valenciana	0,75%	Murcia	1,27%
Islas Canarias	1,17%	Aragón	1,63%
		Castilla-La Mancha	1,91%
		Extremadura	2,18%
		Islas Baleares	1,07%
		Madrid	0,95%
		Castilla y León	1,70%

Fuente: elaboración propia a partir de los PGE 1986, Anexo de transferencia a CC. AA. y de la contabilidad regional publicada por el INE.

La estabilidad presupuestaria.

Durante los años 80 se produjo una fuerte expansión del déficit y de la Deuda pública en las Comunidades Autónomas, lo que se explica¹¹⁸ por el fuerte proceso de descentralización en materias de gasto, sin que existiera un desarrollo paralelo de la corresponsabilidad fiscal, por la necesidad de establecer una nueva organización administrativa y por las nuevas presiones ciudadanas e incentivos a incrementar el gasto.

Además de estas causas, durante esta etapa las Comunidades Autónomas tenían un incentivo para incrementar su déficit y endeudamiento por causas estratégicas. Desde una perspectiva política estrecha la estrategia óptima de un gobierno regional es gastar lo máximo posible, dado que este gasto es disfrutado directamente por los ciudadanos de su región pero éstos no perciben que están pagando por ellos y la carga de la deuda no tiene efectos significativos a corto plazo.

Esta estrategia se apoya en las siguientes circunstancias:

¹¹⁸ Peñalosa y Chuliá (1994) pp. 145 y ss.

- La ausencia de un nivel adecuado de corresponsabilidad fiscal por parte de las autoridades regionales respecto de sus ciudadanos, en tanto en cuanto la mayoría de sus ingresos se obtienen de las transferencias de la Administración General del Estado.
- Más aún, la insuficiencia de las transferencias de la Administración General para cubrir los gastos regionales puede utilizarse como arma política para criticar al Gobierno de la Nación.
- La acumulación de déficits no es percibida como una restricción importante, dado que el nivel inicial de deuda de las Comunidades Autónomas era cero y que el acceso al mercado de crédito era relativamente sencillo.
- Las autoridades regionales no se encuentran restringidas por las responsabilidades que se derivan del desarrollo de la política fiscal. La insuficiencia en los servicios o infraestructuras públicas provoca que las autoridades regionales incrementen su gasto sin importarles la necesidad de una coordinación fiscal o una gestión equilibrada de la política macroeconómica en el ámbito nacional.
- Aunque la normativa financiera aplicable contenía restricciones al endeudamiento de las Comunidades Autónomas, estas restricciones no resultaron efectivas en la práctica.

Las normas relativas a la coordinación de la política presupuestaria de las CC. AA. con el Estado vigentes durante esta etapa eran las siguientes:

- Art. 156.1 de la Constitución, que reconoce a las CC. AA. autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo al principio de coordinación con la Hacienda estatal.
- Art. 2.1 de la LOFCA, que establece que la actividad financiera de las CC. AA. se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado.
- Art. 14 de la LOFCA que establece:
 - La utilización de las operaciones de crédito a plazo inferior a un año con objeto exclusivamente de cubrir necesidades transitorias de tesorería.
 - El sometimiento de las operaciones de crédito por plazo superior a un año a dos condiciones: que su importe se destine exclusivamente a la realización de gastos de inversión y que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e

intereses, no exceda del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

- La necesaria autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero, para la emisión de deuda y para cualquier otra apelación de crédito público.

Estas normas no permitieron un control eficaz sobre la coordinación presupuestaria entre las CC. AA. y la Hacienda estatal, por lo cual pronto se puso de manifiesto la necesidad de desarrollar mecanismos adicionales que permitieran dotar de efectividad a esta coordinación¹¹⁹.

2ª Fase. Desde el Acuerdo de 1987 hasta el Modelo de 1996.

Los recursos financieros.

La circunstancia que determina el inicio de esta segunda fase en la financiación de las Comunidades Autónomas es el cumplimiento del plazo al que se refiere la Disposición Transitoria Primera, apartado Uno, de la LOFCA. Conforme a esta norma, el Estado garantizaba la financiación de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento del traspaso, hasta tanto:

- Se hubiera completado el traspaso de los servicios correspondientes (lo cual todavía no se ha producido), o bien
- Se hubieran cumplido seis años desde la entrada en vigor de la LOFCA, condición que se cumplió a finales del año 1986.

En el periodo comprendido entre los años 1987 y 1996 estuvieron vigentes dos Acuerdos de financiación de las Comunidades Autónomas, el primero aplicable al quinquenio 1987-1991¹²⁰ y el segundo al quinquenio 1992-1996¹²¹.

Ambos Acuerdos presentan las siguientes características:

¹¹⁹ Gómez Pomar (2001) p. 58.

¹²⁰ Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el Método para la aplicación del Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el periodo 1987-1991, BOE de 3 de noviembre de 1988.

¹²¹ Acuerdo 1/1992, de 20 de enero, sobre el sistema de financiación autonómica en el periodo 1992-1996, publicado por Resolución de 31 de julio de 1995, de la D. G. de Coordinación con las Haciendas Territoriales, BOE de 8 de agosto de 1995.

- Configuran a los tributos cedidos y a la Participación en Ingresos del Estado como los recursos que deben garantizar a las Comunidades Autónomas que obtienen la financiación necesaria para la prestación de los servicios de su competencia.
- La Participación en Ingresos del Estado (PIE) en los años base los quinquenios (1986 y 1990) se determinó mediante el reparto mediante variables sociodemográficas de las dos restricciones financieras iniciales definidas para las CC. AA. del artículo 143 y para las CC. AA. del artículo 151, respectivamente¹²².
- La PIE fijada para cada Comunidad Autónoma en los años base 1986 y 1990 evolucionó en los años siguientes conforme a las reglas definidas en los Acuerdos, diferentes para cada uno de los anteriores grupos de CC. AA.
- Debido a que tanto las variables utilizadas en el reparto de las restricciones financieras iniciales como su peso relativo son diferentes para las Comunidades Autónomas del artículo 143 de la Constitución y para las Comunidades Autónomas del artículo 151 de la Constitución, puede considerarse que cada uno de los grupos de CC. AA. anteriores contaron con Métodos de financiación diferentes.
- Respecto a la Participación en Ingresos del Estado, debe destacarse que, en aplicación de la Ley 29/90, de 26 de diciembre, de regulación del Fondo de Compensación Interterritorial, los recursos de este Fondo dejaron de financiar inversión nueva a todas las Comunidades Autónomas. Por ello, conforme al Acuerdo de financiación para el quinquenio 92-97, se integró una compensación en la Participación en Ingresos del Estado de las Comunidades Autónomas para compensar esta pérdida de financiación.
- Como ya se ha comentado, la incorporación del coste efectivo de nuevas competencias transferidas se realizó mediante la actualización de la PIE de la Comunidad afectada.

Para terminar con esta breve exposición de los recursos de las CC. AA. en esta etapa, hay que referirse a dos circunstancias.

En primer lugar, es esencial el cambio desde un régimen de financiación a través del coste efectivo de los servicios traspasados a un régimen en que las CC. AA. reciben una

¹²² El desarrollo de los importes integrados en cada restricción financiera, de las variables aplicadas, de las reglas de reparto y de las reglas de evolución de la PIE puede encontrarse en cada uno de los Acuerdos de financiación.

subvención global, que varía conforme a un índice de crecimiento conjunto para todos los servicios.

A partir de 1987 las CC. AA. dejan de contar con un referente que les indique el gasto para todas y cada una de las competencias transferidas (los Anexos de transferencias de los Presupuestos Generales del Estado). En su lugar, reciben una subvención global que deben distribuir entre sus funciones de gasto con arreglo a sus mecanismos de elaboración del presupuesto sin que la AGE proporcione ninguna referencia sobre el gasto mínimo que deban destinar a cada función.

En segundo lugar, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó en octubre de 1993 el “Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas”. Este Acuerdo, aplicado durante los años 1994, 1995 y 1996, supuso un primer paso para instaurar en la financiación de las CC. AA. un instrumento basado en la corresponsabilidad fiscal de las CC. AA. a través del reconocimiento a cada Comunidad de una participación territorializada del 15% de la cuota líquida del IRPF devengado en su territorio.

Sin embargo, el juego de los límites máximos y mínimos aplicados al rendimiento cedido así como la falta de cesión de competencias normativas sobre el tramo cedido del IRPF a las CC. AA. provocó que este recurso tuviera un carácter testimonial, sin peso sensible en el aspecto financiero¹²³.

Los gastos de las CC. AA.

La financiación de las competencias asumidas en Sanidad se produjo en este periodo en dos fases¹²⁴. En la primera de ellas, hasta el Acuerdo de financiación sanitaria de 1994, la financiación inicial se fijaba conforme al criterio de coste efectivo y se preveía la adaptación de esta financiación al porcentaje de población protegida en un periodo de 10 años. La financiación de las desviaciones del coste sobre el importe presupuestado se realizaba atendiendo a las desviaciones del coste en los servicios no transferidos, conforme a las ampliaciones de créditos aprobadas para hacer frente a desviaciones de coste en el INSALUD no transferido.

¹²³ Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001, acuerdo Primero. Apartado 2.

¹²⁴ Blanco Moreno y Antón Valero (2001) pp. 241-245.

Este régimen de financiación resultó ser insuficiente¹²⁵, entre otras razones por el incremento de la población cubierta, por el incremento en el catálogo de prestaciones y en el coste medio de las terapias y equipos médicos y por el progresivo envejecimiento de la población. La insuficiencia financiera provocó, por un lado, diversos procesos de saneamiento de deuda acumulada y, por otro, un cambio en el origen de la financiación general del sistema, que pasó de financiarse a través de las cotizaciones sociales de los trabajadores, a financiarse con cargo a impuestos generales.

Estas circunstancias explican el cambio a una segunda etapa de financiación sanitaria, definida por la vigencia del Acuerdo de financiación sanitaria para los años 1994-1997, que supuso el ajuste de la financiación en el año base al gasto real. La asignación de recursos a cada Comunidad Autónoma y al INSALUD se realizó atendiendo al criterio de población protegida, estableciéndose un periodo de ajuste de 5 años entre los coeficientes de distribución anteriores al Acuerdo y los porcentajes de población protegida. Se fijó que el gasto sanitario crecería al mismo ritmo que el PIB nominal.

Respecto a las competencias en Educación, durante el periodo 1987-1996 no se produjo la incorporación a la financiación regulada en el Sistema de financiación de ninguna transferencia a las Comunidades Autónomas del artículo 143.

Respecto a las competencias generales, en la tabla 3 se refleja el peso relativo de la financiación de estas competencias sobre el PIB de cada una de las Comunidades en el año 1992, primero de aplicación del Sistema para el quinquenio 1992-1996.

En esta tabla se incorpora el coste de las competencias en Educación, ya que, como se ha comentado, a partir del año siguiente a aquél en que se integra en la PIE el coste efectivo de estas competencias, no es posible segregar la financiación percibida por esta competencia de la financiación global que recibe la Comunidad Autónoma.

¹²⁵ Montero Granados (2003), p. 2.

Tabla 3. Peso relativo sobre el PIB regional de las competencias transferidas a las CC. AA. en 1992

CC. AA. del artículo 151		CC. AA. del artículo 143	
Comunidad Autónoma	Porcentaje sobre PIB regional	Comunidad Autónoma	Porcentaje sobre PIB regional
Cataluña	4,34%	Asturias	2,86%
Galicia	8,02%	Cantabria	2,89%
Andalucía	7,97%	La Rioja	3,36%
Com. Valenciana	4,98%	Murcia	2,24%
Islas Canarias	7,37%	Aragón	2,37%
		Castilla-La Mancha	3,21%
		Extremadura	4,14%
		Islas Baleares	1,18%
		Madrid	1,60%
		Castilla y León	3,16%

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes sobre la financiación de las CC AA años 1991 y 1992 y de la contabilidad regional publicada por el INE.

La estabilidad presupuestaria.

Como se indicó al final del apartado dedicado al periodo 1980-1987, las normas recogidas en la LOFCA sobre el endeudamiento de las CC. AA. resultaron insuficientes para limitar el crecimiento del déficit y de la Deuda de las Comunidades Autónomas, por lo que se hizo necesario desarrollar estas normas.

Los primeros esfuerzos se produjeron en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera en el año 1992 y dieron lugar a los Escenarios de Consolidación Presupuestaria con las CC. AA. vigentes a partir de 1991¹²⁶. Estos Escenarios contienen el compromiso en el ámbito de todos y cada uno de los diferentes agentes económicos públicos de contribuir a fijar el límite máximo anual de gasto coherente con los escenarios presupuestarios plurianuales y constituyen el marco de referencia del endeudamiento global permitido a las Administraciones nacionales.

¹²⁶ Gómez Pomar (2001) p. 58.

Posteriormente, la entrega a la Unión Europea del Programa de convergencia de la economía española revisado para el periodo 1993-1997 exigió la reelaboración de estos escenarios y la extensión de su vigencia hasta 1997. En los Escenarios revisados se contempló, para la totalidad de las CC. AA. una reducción de su déficit entre 1993 y 1997 desde un 1,02% del PIB hasta un 0,2% del PIB. También se estableció una senda de contención de la Deuda, incrementándose sólo para financiar el déficit existente, que pasa de representar un 4,6% del PIB al 5,3% del PIB.

3ª Fase. El Quinquenio 1997-2001

En septiembre de 1996 se aprobó por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el Sistema de financiación aplicable al quinquenio 1997-2001¹²⁷. Este Sistema no fue adoptado por las Comunidades de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura en sus respectivas Comisiones Mixtas.

El Sistema de financiación preveía la aplicación subsidiaria del Método para la aplicación del Sistema de financiación vigente en el quinquenio 1992-1996, en el caso en que alguna Comunidad no aceptara como propio. Sin embargo, debido a que las Comunidades Autónomas antes citadas tampoco aceptaron el Acuerdo de aplicación subsidiaria del Método 1992-1996, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de los años 1997 a 2001 han aprobado un régimen de financiación provisional para estas Comunidades, condicionando su liquidación a la previa aceptación de un Modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001.

A finales del año 2001 las Comunidades de Castilla-La Mancha y de Extremadura adoptaron como propios sendos Modelos de financiación para el quinquenio 1997-2001, habiéndoseles practicado la liquidación de estos años conforme a estos Modelos.

La situación de la Comunidad de Andalucía, que todavía no ha adoptado un Modelo para el quinquenio 1997-2001, se encuentra pendiente de resolución, ya que esta Comunidad todavía no ha percibido ninguna liquidación por estos años.

Los recursos financieros.

La característica esencial del Método para la aplicación del Sistema de financiación vigente en el quinquenio 1997-2001 fue la sustitución de una parte de la PIE de las

¹²⁷ Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiero y publicado por Resolución de 26 de marzo de 1997, de la D. G. de Coordinación con las Haciendas Territoriales, BOE de 22 de abril.

Comunidades Autónomas por la cesión parcial de la recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) en el territorio de la Comunidad.

Aunque la previsión inicial era que, al final del periodo de aplicación del Método, esta cesión abarcara al 30% del IRPF recaudado en el territorio de la Comunidad y que esta recaudación estuviera afectada al ejercicio de la capacidad normativa limitada de la Comunidad sobre este impuesto¹²⁸, lo cierto es que durante todo el quinquenio 92-97, la cesión del IRPF se dividió en dos partes:

- La participación territorializada en la recaudación estatal por IRPF en el territorio de la Comunidad. Se trata de un recurso integrado dentro de la Participación de las CC. AA. en los Ingresos del Estado y se fija cada uno de los años de aplicación del Sistema actualizando el valor en el año base con el índice de crecimiento de los ingresos por IRPF del Estado aportados por los declarantes residentes en el territorio de la Comunidad.
- El rendimiento de la tarifa autonómica del IRPF, fijada por la Comunidad Autónoma respectiva con los límites recogidos en el Acuerdo Cuarto del Sistema de financiación. Sobre este rendimiento, se atribuyó a las Comunidades Autónomas la facultad de aprobar deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta.

La potencialidad de esta cesión del IRPF como instrumento para que las Comunidades Autónomas pudieran incrementar su grado de decisión sobre la presión fiscal que soportan sus ciudadanos se vio afectada por la garantía establecida en marzo de 1998. Esta garantía, aplicada con efectos retroactivos desde 1997, aseguraba un incremento mínimo de los recursos que las CC. AA. percibían por la recaudación cedida del IRPF y supuso un desincentivo al ejercicio de la corresponsabilidad fiscal¹²⁹.

Los gastos de las CC. AA.

El hecho fundamental respecto de las necesidades de gasto de las CC. AA. en este periodo es la reforma de los Estatutos de Autonomía de las CC. AA. del artículo 143, que se culminó en el año 1999. Mediante esta reforma las CC. AA. del artículo 143 alcanzan el mismo nivel competencial que las CC. AA. del artículo 151, por lo que esta división entre CC. AA. deja de tener sentido a partir de entonces.

¹²⁸ La regulación de la cesión del IRPF se contiene en los apartados 3.7 y 3.8.1 del Acuerdo Primero y en el Acuerdo Cuarto del Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001.

¹²⁹ Monasterio (2002) p. 163.

Respecto a la competencia de Sanidad, este periodo está marcado por el Acuerdo de financiación sanitaria vigente para los años 1998-2001¹³⁰. Las características esenciales de este Acuerdo fueron¹³¹:

- La inyección en el Sistema de financiación de una considerable cantidad de recursos financieros nuevos para resolver el problema de la insuficiencia financiera. Esta inyección permite satisfacer la demanda de servicios y conseguir el equilibrio financiero, garantizando a cada administración gestora su capacidad de financiación.
- El reparto de los fondos financieros asignados a la Sanidad atendiendo al criterio de población protegida, conforme a los datos de 1996 tanto de población general como de los colectivos no protegidos (MUFACE; MUGEJU e ISFAS).
- Se mantiene la indicación del crecimiento interanual de los recursos del sistema al crecimiento del PIB nominal al coste de los factores.

Durante este periodo se produjo el proceso de traspaso de las competencias en Educación a las CC. AA. del artículo 143. En la tabla 4 se recoge el peso relativo del coste de estas competencias sobre la financiación total de la Comunidad en el primer año en que, para cada una de las Comunidades, está incorporada esta financiación en los recursos del Sistema.

¹³⁰ Publicado por Resolución de la D. G. de Coordinación con las Haciendas Territoriales de 26 de octubre de 1998, BOE de 17 de noviembre.

¹³¹ Blanco Moreno y Antón Valero (2001) p. 245.

Tabla 4. Peso relativo de la competencia de Educación en las CC. AA. del artículo 143 de la Constitución en el primer año de ejercicio.

Comunidad Autónoma	Porcentaje que representa el coste efectivo de las competencias en Educación sobre la financiación de la Comunidad
Asturias	67,4%
Cantabria	49,2%
La Rioja	43,4%
Murcia	62,2%
Aragón	51,3%
Castilla-La Mancha	52,6%
Extremadura	56,8%
Islas Baleares	57,6%
Madrid	64,8%
Castilla y León	55,0%

Fuente: elaboración propia a partir de los Reales Decretos de transferencia y de la contabilidad regional publicada por el INE:

Por otro lado, debe hacerse referencia a una serie de circunstancias relevantes respecto a las competencias comunes:

- El inicio del proceso de transferencia a las CC. AA. de varias competencias que se caracterizan por el gran volumen de medios materiales y personales afectos a su gestión que son transferidos. En especial cabe destacar las competencias de gestión de medios materiales y personales de la Administración de Justicia y las competencias relativas a la gestión de las políticas activas del INEM.
- La aplicación a la Comunidad Autónoma de Cataluña de una excepción al régimen general de financiación que afecta a las competencias en materia de policía autonómica. Atendiendo a las características de este servicio, desde el año 1996 la financiación de la policía autonómica catalana por la Administración General del Estado se produce fuera del Sistema de financiación, mediante transferencias de carácter finalista recogidas en los Presupuestos Generales del Estado.

En la tabla 5 se recoge el peso relativo sobre el PIB de la financiación del sistema en el año 1997. Se han excluido de la tabla a las Comunidades Autónomas que no adoptaron el Sistema de financiación aplicable al quinquenio 1997-2001.

Tabla 5. Peso relativo sobre el PIB de la financiación de las CC. AA. en el año 1997.

CC. AA. del artículo 151		CC. AA. del artículo 143	
Comunidad Autónoma	Porcentaje sobre PIB regional	Comunidad Autónoma	Porcentaje sobre PIB regional
Cataluña	4,49%	Asturias	3,97%
Galicia	7,89%	Cantabria	4,36%
Com. Valenciana	5,22%	La Rioja	3,81%
Islas Canarias	7,03%	Murcia	3,16%
		Aragón	3,03%
		Islas Baleares	1,91%
		Madrid	2,32%
		Castilla y León	3,92%

Fuente: elaboración propia a partir del Informe sobre la financiación de las CC AA del año 1997 y de la contabilidad regional publicada por el INE.

La estabilidad presupuestaria.

Durante el quinquenio 1997-2001 se desarrolló una segunda etapa de sometimiento de las finanzas públicas a la estabilidad presupuestaria, que arranca del Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en 1997¹³². Este Pacto fue presentado al CPFF, comprometiéndose las CC. AA. a contribuir en la elaboración de una política presupuestaria acorde con el mismo. En virtud de ello, se negociaron unos nuevos Escenarios de consolidación presupuestaria para los ejercicios 1998-2001, acordes con el Programa de convergencia de España presentado ante la Unión Europea.

En estos Escenarios se atribuyó a las CC. AA. un déficit del 0,16% del PIB en 1998 y se estableció una senda de descenso hasta llegar al 0% en 2001. Respecto a la Deuda, se pactó que su incremento sólo se justificaba con la financiación del déficit existente.

3.2.3 El Marco financiero de las Comunidades Autónomas a partir de 2002.

En este apartado se desarrolla un análisis del marco en el cual se desarrollará la actividad de las Comunidades Autónomas en el futuro.

¹³² Gómez Pomar (2001) p. 59.

Los aspectos que caracterizan la configuración del modelo regional español al inicio de la nueva etapa que comienza en 2002 son los siguientes¹³³:

- Heterogeneidad, ya que las Comunidades Autónomas presentan diferencias muy relevantes respecto de su territorio y población.
- Desigualdades económicas, ya que las disparidades entre CC. AA. en términos de nivel de renta son elevadas.
- Competencia política. Debido al peso de los acuerdos bilaterales entre cada Comunidad y la Administración General del Estado respecto de los acuerdos multilaterales, se producen diferencias entre Comunidades por razón del signo político de su Gobierno (mismo o contrario que el signo del Gobierno de la Nación) o por su grado de reivindicación de nuevas competencias o mayores recursos.
- El modelo de federalismo fiscal español puede caracterizarse como demediado¹³⁴, esto es, el grado de descentralización del sistema impositivo en los territorios de régimen común es extraordinariamente bajo en comparación con el lado del gasto. Como consecuencia de ello, el crecimiento a largo plazo del gasto de las Comunidades Autónomas viene explicado en todas ellas y de forma similar por la dinámica de los recursos transferidos (tributos cedidos incluidos) siendo los ingresos autónomos un factor secundario y con incidencia sólo a corto plazo.
- Los Sistemas de financiación de las competencias comunes que se han sucedido hasta 2002 han carecido de un criterio explícito de equidad¹³⁵, lo que ha supuesto una fuente de tensiones permanente, puesto que habilita a que toda Comunidad descontenta con el funcionamiento del Sistema lo impugne aduciendo que “no es justo” si bien raramente se suele concretar cual es el criterio de justicia invocado.
- El grado de autonomía fiscal, inicialmente reducido, ha ido disminuyendo de modo constante entre 1988 (incorporación como tributo cedido del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados) y 1997, básicamente porque todos los traspasos efectuados durante este periodo han supuesto un incremento de las transferencias por PIE. Como se ha comentado, el Sistema vigente a partir de 1997 se diseñó con la intención de incrementar la autonomía fiscal de las CC. AA., pero la creación de las garantías de crecimiento mínimo de los recursos por

¹³³ Roselló Villalonga (2001) p. 20.

¹³⁴ Lago Peñas (2001) p. 1.

¹³⁵ Monasterio (2002) p. 164.

IRPF cedido desincentivó el uso de la autonomía fiscal. Si se examina la actuación fiscal de las CC. AA. durante estos años se observa que éstas han utilizado su autonomía fiscal exclusivamente para crear deducciones personales propias de escaso impacto recaudatorio, pero que ofrecen alta rentabilidad en términos electorales.

La necesidad de afrontar estos problemas del Sistema de financiación, junto con el refuerzo del compromiso de las Comunidades Autónomas en la estabilidad presupuestaria que han supuesto las Leyes de Estabilidad presupuestaria, desembocaron en el nuevo Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común vigente a partir del 1 de enero de 2002.

Este nuevo Sistema de financiación presenta dos características que le hacen esencialmente diferente de los Sistemas anteriores, su carácter integrador y su carácter indefinido en el tiempo¹³⁶. Presenta carácter integrador porque recoge la financiación de todas las competencias transferidas a las CC. AA., tanto las competencias comunes, como las competencias en materia de servicios sanitarios como las competencias en materia de servicios sociales de la Seguridad Social. Tiene carácter indefinido porque no prevé que, transcurrido un plazo de tiempo, pierda su vigencia y deba ser sustituido por otro Sistema de financiación.

El futuro de los ingresos

El Sistema de financiación vigente a partir de 2002 regula tres tipos de recursos de las Comunidades Autónomas:

- La recaudación de tributos cedidos gestionados por las CC. AA. El nuevo Sistema presenta dos novedades respecto del anterior: se ceden alas Comunidades de Cantabria y Madrid los impuestos que todavía no estaban cedidos (Juego en ambas y Patrimonio en Madrid) y se incorporan a los tributos cedidos de gestión propia los Impuestos sobre Determinados Medios de Transporte y sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos¹³⁷.
- La recaudación cedida en los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, sobre el Valor Añadido, en los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos, sobre

¹³⁶ Gómez-Pomar (2002) pp. 95-96.

¹³⁷ Hasta tanto se transfieran a las CC. AA. los medios materiales y personales vinculados a la gestión de estos dos nuevos impuestos, seguirán gestionándose por la AEAT, que transfiere a cada Comunidad la recaudación real que se produce en su territorio.

Labores del tabaco y en el Impuesto sobre la Electricidad. Estos Impuestos son gestionados por la AEAT y las CC. AA. reciben anualmente entregas a cuenta del rendimiento definitivo con periodicidad mensual, así como la liquidación del rendimiento de estos impuestos correspondiente a dos años antes.

- La Participación en Ingresos del Estado, que adopta la forma de un Fondo de suficiencia. De acuerdo con el principio básico de corresponsabilidad fiscal que informa el nuevo Sistema, este recurso tiene carácter de cierre del Sistema, de forma que se define como la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades totales de financiación de cada Comunidad Autónoma y el valor de los recursos tributarios anteriores, medido todo ello en términos del año base 1999. Todos los años, cada Comunidad recibe, caso de que tenga Fondo de suficiencia positivo, o devuelve, caso del Fondo de suficiencia negativo, la cantidad que resulta de actualizar el Fondo de suficiencia en el año base conforme a las reglas que se recogen en el artículo 15 de la Ley 21/01.

Además de los recursos anteriores, el Sistema de financiación regula unos *Recursos fuera del Sistema de financiación*:

- Las asignaciones de nivelación de los servicios públicos de Educación y Sanidad.
- EL Fondo de Compensación Interterritorial, desarrollado por Ley 22/01, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

Hasta 2002 las Comunidades Autónomas tenían garantizada la evolución de buena parte de sus ingresos al ritmo de crecimiento del PIB nominal mediante transferencias del Estado¹³⁸. El nuevo Sistema de financiación supone el final de la garantía de crecimiento mínimo de los ingresos procedentes del Sistema de financiación.

En cuanto a las perspectivas de la obtención de ingresos a través de tributos propios, aunque el artículo 157.1 de la Constitución española reconoce plena legitimidad a las potestades tributarias de las Comunidades Autónomas, mediante la creación, configuración y gestión de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, la realidad es que esta capacidad tributaria se ha visto fuertemente restringida por¹³⁹:

- Los condicionantes constitucionales para su ejercicio, al establecerse en el artículo 157.2 de la Constitución que las CC. AA. no pueden adoptar medidas tributarias

¹³⁸ Beteta Barreda (2001) p. 67.

¹³⁹ Gómez e Iglesias (2003) p. 74.

sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.

- Los condicionantes derivados de la normativa de desarrollo, recogidos en los artículos sexto y siguientes de la LOFCA.
- La nula flexibilidad en la interpretación de estas normas como nota caracterizadora de la intervención, cuanto menos reciente, del Tribunal Constitucional (por ejemplo, la STC 289/2000, de 30 de noviembre).

En el futuro próximo parece que va a mantenerse la situación de limitación en el margen de actuación real de las CC. AA. en esta materia, que ha provocado que la imposición propia haya derivado hasta ahora hacia materias imponibles residuales o marginales, de reducida flexibilidad en sus bases y consiguiente alcance recaudatorio limitado.

En materia de ingresos por tributos cedidos, la ampliación del catálogo de impuestos en cuya recaudación participan las CC. AA. tendrá como efecto que el grado de autonomía financiera será más parecido entre las CC. AA.¹⁴⁰. Este hecho se producirá porque que la distribución del consumo entre Comunidades es más homogénea que la distribución de la renta y porque se han fijado porcentajes de descentralización más elevados en el caso del IVA y de los Impuestos Especiales, tributos más vinculados al consumo que en el del IRPF.

Además, la incorporación del IVA y de los Impuestos Especiales como tributos cedidos supone un cambio respecto de la situación anterior, en que la recaudación cedida de las CC. AA. se basaba en la imposición sobre el patrimonio y sobre la renta.

El mantenimiento de una financiación a través de transferencias corrientes del Estado dentro de un Sistema de financiación basado en la corresponsabilidad fiscal, que se concreta en el Fondo de suficiencia, se encuentra justificada¹⁴¹ por la necesidad de dar respuesta a las inequidades que pueden surgir en un Estado descentralizado en el que existen amplias disparidades en las capacidades fiscales regionales.

Asimismo, también ejerce efectos positivos sobre la eficiencia del sistema económico, al corregir flujos inmigratorios ineficientes, garantizar la provisión de niveles mínimos de servicios públicos importantes para el crecimiento, como la Sanidad o la Educación, o reducir el exceso de gravamen agregado para el conjunto del país.

¹⁴⁰ Hernández de Cos (2002) pp. 66-67.

¹⁴¹ Lago Peñas (2002b) pp. 79-80.

En este sentido¹⁴², el Fondo de suficiencia asegura, por su forma de cálculo en el año base, que se mantiene una relación negativa para cada Comunidad Autónoma entre su nivel, medido en términos per cápita, y la renta per cápita de la Comunidad.

Además, la vinculación de la evolución del Fondo de suficiencia a la tasa de crecimiento de los ingresos fiscales del Estado permite compensar parcialmente los efectos recaudatorios de los shocks específicos que puedan producirse en una determinada región. Dado que el peso del Fondo de cada Comunidad está relacionado de forma negativa con su renta, esto supone que, para las CCAA de menor renta, una parte mayor de sus ingresos quedará asegurada con la evolución de los ingresos del conjunto de la economía.

El futuro de los gastos

Los gastos en Sanidad

El comienzo de la aplicación del nuevo Sistema de financiación ha coincidido con la transferencia a las Comunidades Autónomas del artículo 143 de la gestión de la Sanidad. El proceso de negociación de estos traspasos se produjo de forma simultánea para las 10 Comunidades afectadas a lo largo del año 2001 y discurrió de forma paralela a la negociación del Sistema de financiación vigente a partir del 1 de enero de 2002. De esta forma, a pesar de que los Reales Decretos de traspaso fueron publicados en los últimos días del año 2001, este traspaso tuvo plena efectividad financiera ya a 1 de enero de 2002¹⁴³.

Una vez transferidos todos los servicios sanitarios a las Comunidades Autónomas la AGE deja de tener responsabilidades de gestión (salvo en el caso de las Ciudades de Ceuta y Melilla) para asumir plenamente su posición de vertebrador del Sistema Nacional de Salud. En esta tarea, la AGE debe establecer y reforzar las bases precisas para garantizar el mantenimiento de los principios de cohesión y solidaridad que deben estar presentes en el Sistema Nacional de Salud¹⁴⁴:

- Garantizar la libre movilidad de los ciudadanos en el territorio, sin que se vean mermados sus derechos constitucionales a la protección de la salud y a la asistencia sanitaria.

¹⁴² Hernández de Cos (2002) p. 67.

¹⁴³ Sin perjuicio de que la mayoría de las Comunidades Autónomas afectadas pactaran la aplicación de un periodo transitorio en el que la gestión de los pagos se realizó por el INSALUD.

¹⁴⁴ Moreno Palanqués (2002) pp. 120-121.

- Garantizar la interterritorialidad del Sistema, definiendo las prestaciones básicas con respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas.
- Consolidar el consenso como forma de relación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.

Como ya se ha comentado, la financiación de la competencia de Sanidad se integra en el Sistema de financiación. Sin embargo, a pesar de esta integración el gasto en Sanidad mantiene un tratamiento diferenciado de otras partidas de gasto ya que se obliga¹⁴⁵ a las Comunidades Autónomas a destinar cada año a los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social como mínimo el importe que resulte de aplicar al valor en el año base establecido para estos servicios, el índice de crecimiento de los ITE nacionales, quedando vinculados todos los recursos del Sistema de financiación al cumplimiento de esta obligación.

Durante el periodo transitorio marcado por los años 2002 y 2003 esta obligación ha sido objeto de una regulación específica, contenida en las Disposiciones transitorias sexta y séptima de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía. Conforme a estas normas, durante los años en que las CC. AA. no perciben todavía una liquidación correspondiente al nuevo Sistema de financiación (años 2002 y 2003), el importe que deben destinar, como mínimo, a la financiación de la Sanidad está constituido por los ingresos que perciban de los recursos que se citan en estas Disposiciones¹⁴⁶.

Los distintos sistemas de financiación sanitaria en vigor hasta 2001, habían tendido a aproximar la financiación percibida por cada Comunidad a su población protegida. Sin embargo, el nuevo Sistema de financiación ha roto esta tendencia ya que ha incluido las variables población mayor de 65 años e insularidad como variables de ajuste que ponderan con un peso del 24,5 y 0,05 % respectivamente.

La nueva definición de necesidad beneficia a aquellas CCAA con una población relativamente más envejecida, que pueden aspirar a un mayor incremento de recursos respecto

¹⁴⁵ Artículo 7.3 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, BOE de 31 de diciembre.

¹⁴⁶ Esta regulación de carácter transitorio ha llevado a que algún autor (por ejemplo, Martín López, J. "El nuevo modelo de financiación autonómica de la sanidad" *Presupuesto y Gasto Público*, n. 29, 2002, pp. 87-118) haya interpretado erróneamente que los recursos citados en estas Disposiciones se encuentran afectados obligatoriamente, y como financiación mínima, a la prestación de los servicios sanitarios.

a las que tienen una población mas rejuvenecida, que, aunque no pierden recursos, tampoco pueden ni podrán verlos incrementados al mismo nivel del resto¹⁴⁷.

El futuro de los gastos sanitarios está marcado por una dicotomía¹⁴⁸: la necesidad de recortar los gastos sanitarios para que su evolución no ponga en peligro los objetivos de política macroeconómica y la permanente necesidad de adaptación a la evolución tecnológica y al desarrollo demográfico.

Por ello, las previsiones relacionadas con el gasto sanitario están sujetas a fuertes incertidumbres, ya que no existen reglas claras que permitan prever la evolución de la demanda y de la oferta de los servicios sanitarios y los factores que influyen en este gasto son variados¹⁴⁹:

- El grado de desarrollo de la economía, puesto que se demuestra que existe una relación positiva entre el consumo de Sanidad y el desarrollo económico de un país.
- La utilización de tecnologías más caras.
- El incremento de la cobertura de las prestaciones sanitarias asociado al desarrollo del Estado del bienestar.
- El elemento demográfico, en España se observa una relación directa entre gasto sanitario y edad, de forma que el gasto per cápita más elevado se concentra en los individuos de 75 o más años.

A pesar de las incertidumbres sobre la evolución del gasto sanitario, los datos confirman que:

- Los elementos diferentes de la estructura demográfica han tenido mucho peso en la evolución del gasto sanitario en los últimos años.
- En el pasado, el gasto sanitario medio per capita ha crecido por encima del PIB per capita.

Para hacer frente al reto de la financiación sanitaria, desde hace unos años se están desarrollando cambios en el Sistema Nacional de Salud que buscan la mejora de la eficiencia a través de nuevas formas de gestión y nuevas formas organizativas que operen en un contexto en el que exista competencia. En este marco se proponen reformas que tienden a

¹⁴⁷ Montero Granados (2003) pp. 14-15.

¹⁴⁸ Blanco Moreno y Antón Valero (2001) p. 237.

¹⁴⁹ Hernández De Cos y Ortega (2002) pp. 27-29.

promover mecanismos de reducción de los costes, mejorando la eficiencia en el uso de los recursos humanos y materiales. Para ello, son muchas las propuestas que se fundamentan en la separación entre la financiación pública y la provisión de los servicios, que puede ser tanto pública como privada¹⁵⁰.

Dentro del gasto sanitario destaca el gasto farmacéutico, cuya tendencia creciente es un problema derivado de cierto consumo innecesario y de un sesgo hacia el uso de medicamentos de alto precio.

Los gastos en Educación

Las previsiones de caída de la tasa de dependencia de los jóvenes podrían producir una disminución del gasto público en Educación y de las prestaciones públicas a este grupo de edad¹⁵¹. En España, el gasto en Educación se concentra en más de un 95% en la población de entre 3 y 26 años.

Sin embargo, lo mismo que sucede con el gasto sanitario, las estimaciones sobre el comportamiento futuro de los gastos en Educación están sujetas a fuertes incertidumbres ya que, además del efecto demográfico, otros factores influyen en este gasto:

- La prolongación del sistema educativo.
- El incremento del gasto de enseñanza a personas adultas.
- La existencia de elevados costes fijos en los servicios de Educación, que impedirían una reducción elevada de este gasto en el futuro.
- La necesidad de incrementar el gasto en Educación per cápita para cerrar la brecha que todavía nos separa en gasto por estudiante con respecto a los países de la Unión Europea.

Una tendencia que parece apuntarse en el futuro es el aumento de la participación en el coste de la enseñanza superior de quienes la cursan¹⁵², en razón de que en este nivel de Educación superior es donde se produce una mayor apropiación privada de los beneficios y unas menores externalidades sociales positivas para el resto de la sociedad. Parte de los recursos obtenidos por esta vía podrían dedicarse a mejorar la financiación de los niveles inferiores.

¹⁵⁰ Martín (1997) p. 122.

¹⁵¹ Hernández De Cos y Ortega (2002) p. 30.

¹⁵² Martín (1997) p. 123.

Un elemento común de los servicios de asistencia sanitaria y de Educación prestados por las Comunidades Autónomas es su consideración como servicios públicos fundamentales por el nuevo Sistema de financiación. Este carácter tiene como consecuencia que se regulan unas asignaciones de nivelación de estos servicios en el artículo 67 de la Ley 21/2001, de forma que, cuando se producen las circunstancias previstas en una o varias Comunidades Autónomas, se considera que queda afectado el nivel de prestación del servicio.

Como características de esta regulación se deben destacar las dos siguientes:

- Los umbrales de aplicación de las asignaciones de nivelación son muy elevados, ya que la Ley 21/2001 exige que el incremento entre un año y el siguiente en una Comunidad Autónoma de las variables significativas¹⁵³ supere en más de 3 puntos la media nacional¹⁵⁴.
- La superación de estos umbrales no genera automáticamente el derecho a percibir una financiación extraordinaria por la Comunidad afectada, sino que inicia un procedimiento en que *la Administración General del Estado y la de la respectiva Comunidad Autónoma analizarán conjuntamente las causas y posibles soluciones, de forma que, examinada en su conjunto la financiación de la Comunidad, se concluya en la procedencia o no de que ésta participe en las asignaciones de nivelación*¹⁵⁵.

Otros gastos

Para terminar con el análisis de las perspectivas de futuro de las obligaciones de gasto de las Comunidades Autónomas, debe hacerse referencia a los gastos sociales y a los gastos en inversión pública.

El envejecimiento de la población va a provocar un fuerte incremento del gasto en servicios sociales¹⁵⁶. Conforme a la información del Ministerio de Sanidad y Consumo, casi la mitad de la población tiene problemas para realizar determinadas actividades diarias a partir de los 75 años, y las proyecciones demográficas indican un fuerte crecimiento del porcentaje de población de más de 80 años.

¹⁵³ El número de alumnos de enseñanza obligatoria en el caso de la Educación y la población protegida en el caso de la Sanidad.

¹⁵⁴ Con la excepción de las Comunidades Autónomas cuya superficie sea superior a 90.000 km cuadrados (esto es, Castilla y León exclusivamente), en cuyo caso el nivel mínimo de 3 puntos se sustituye por 1 punto.

¹⁵⁵ Artículo 67.2 de la Ley 21/2001.

¹⁵⁶ Hernández de Cos y Ortega (2002) pp. 32-33.

El previsible incremento en los gastos en servicios sociales a los mayores se origina también por el cambio en el modelo tradicional en España de ayuda a los mayores. Esta ayuda se ha desarrollado principalmente por el grupo de mujeres comprendidas entre los 40 y los 65 años, siendo escasa la participación de entidades u organizaciones públicas.

Este modelo es previsible que se transforme, debido al cambio que se está produciendo en la organización social, por la reducción en el tiempo disponible para el cuidado de los mayores en un contexto de creciente participación de la mujer en el mercado de trabajo y la transformación del núcleo familiar que determina un aumento de la proporción de los mayores que viven solos.

En cuanto a los gastos en inversión, la próxima incorporación a la Unión Europea de los 10 países de la ampliación conlleva una reducción significativa del PIB per cápita medio europeo y, por lo tanto, que algunas regiones que actualmente forman parte del Objetivo I dejen automáticamente de serlo¹⁵⁷. Este es el conocido *efecto estadístico*.

Aunque algunas de las actuales regiones del Objetivo I ya habían sobrepasado el año 2000 el umbral del 75% de la media comunitaria, por lo que saldrán de este Objetivo I en la próxima revisión, hay otras que lo harán como consecuencia exclusiva del mencionado efecto estadístico: Asturias, Murcia y las ciudades de Ceuta y Melilla. Tras esta salida, solamente serán beneficiarias de los fondos Objetivo I las regiones de Galicia, Andalucía y Extremadura.

Como consecuencia de que buena parte de las regiones actualmente consideradas Objetivo I van a dejar de serlo, se producirá una importante disminución de los fondos estructurales que llegarán a España, lo que incide directamente en los recursos financieros disponibles para la financiación de inversiones públicas.

No es previsible que esta reducción se produzca de manera brusca, sino tras un largo periodo transitorio, en el que el montante de las ayudas percibidas por las regiones afectadas por el efecto estadístico se irá reduciendo de forma gradual. De ahí la necesidad de utilizar de forma eficiente los recursos financieros de los fondos estructurales porque éstos, en varias regiones españolas, tienen sus días contados.

¹⁵⁷ Villaverde (2003) pp. 93-95.

El futuro de la estabilidad presupuestaria

Hasta el año 2002 se aplicaron los Escenarios de consolidación presupuestaria, que, en un contexto de crecimiento del peso de la actividad financiera desarrollada por las CC. AA., presentaron las siguientes deficiencias como mecanismo disciplinador¹⁵⁸:

- No proporcionan una definición precisa de las reglas de coordinación, ni existe ningún organismo encargado de la supervisión de su cumplimiento.
- No se dispone de mecanismos de sanción en el caso de vulneración de los límites.
- Las restricciones al endeudamiento fijadas en los Escenarios de Consolidación Presupuestaria son el resultado de acuerdos bilaterales entre cada Comunidad Autónoma y la AGE, sin que exista ningún criterio objetivo aparente para su determinación.
- Además los Escenarios no tuvieron carácter público y fueron susceptibles de revisión.

Los resultados de la aplicación de estos Escenarios pueden resumirse como sigue¹⁵⁹:

- Los límites al empleo del endeudamiento recogidos en la LOFCA se han cumplido con carácter general.
- Las CC. AA. han tendido a aprovechar el límite máximo de endeudamiento permitido por la LOFCA, expandiendo su endeudamiento global. Aunque los Escenarios han corregido este efecto no deseado, no han garantizado una reducción del endeudamiento de aquellas CC. AA. con mayores niveles de stock de deuda.

A partir de la vigencia efectiva de la nueva normativa sobre estabilidad presupuestaria, los Escenarios de consolidación presupuestaria dejan de utilizarse y la coordinación en esta materia se produce a través de la aplicación de esta normativa y sus desarrollos.

Como se ha comentado, la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, exige el mantenimiento de una situación de equilibrio de las cuentas públicas a todas las Administraciones españolas, lo cual incluye a las Comunidades Autónomas¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Hernández de Cos (2002) p. 68.

¹⁵⁹ López y Vallés (2002) pp. 40-41.

¹⁶⁰ Artículo 2.1.d) considera integrado en el sector público, a efectos de la Ley, a la Administración de las Comunidades Autónomas, así como a los entes y Organismos públicos dependientes que no tengan carácter

Aunque la Ley 18/2001 recoge la regulación básica relativa a la estabilidad presupuestaria, el hecho de que la aplicación de esta norma afecte al principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, consagrado en el artículo 156.1 de la Constitución, exige que los mecanismos de coordinación entre la Hacienda Pública estatal y las de las CC. AA. se recojan en una norma con rango de Ley Orgánica. Para ello se promulgó la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. A su vez, la aplicación de la normativa sobre estabilidad presupuestaria a las CC. AA. exige un desarrollo, que se produjo a través de dos Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, aprobados en marzo y en abril de 2003¹⁶¹.

A continuación se desarrollan los principales elementos de esta regulación.

1. ***El principio de estabilidad presupuestaria en las CC. AA.*** (artículos 3 y 7, Ley 18/01 y artículo 3, L. O. 5/01).

El principio de estabilidad presupuestaria aplicable a las CC. AA. es el mismo que para el resto de los sujetos recogidos en el artículo 2 de la Ley 18/01. Como ya se ha comentado, se distingue entre los agentes de carácter administrativo (artículo 2.1.c) de la Ley 18/01), que deben presentar una situación de equilibrio o de superávit presupuestario, y los agentes de naturaleza comercial dependientes de las Comunidades Autónomas, que deben presentar una posición de equilibrio financiero.

Conforme a la competencia del Estado en la coordinación de la política presupuestaria, será el Gobierno de la Nación el encargado de velar por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria por las CC. AA.

A los sujetos de naturaleza administrativa de las CC. AA. les es de aplicación la norma recogida en el artículo 7.3, que permite la existencia de situaciones de desequilibrio presupuestario, siempre que sean de carácter excepcional y se cumplan las condiciones fijadas en esta norma.

De acuerdo con el principio de autonomía financiera de las CC. AA., el artículo 3 de la Ley Orgánica 5/2001 establece que serán éstas las encargadas de adoptar las medidas legislativas y administrativas que consideren convenientes para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria, estando obligadas a adecuar su normativa presupuestaria a este objetivo.

empresarial. El artículo 2.2 sujeta a las previsiones especiales recogidas para las entidades empresariales a las entidades, sociedades y demás entes de este carácter dependientes de las Comunidades Autónomas.

¹⁶¹ Publicados por Orden de Ministro de Hacienda, HAC/2283/2003, de 31 de julio, BOE de 9 de agosto.

2. ***La responsabilidad derivada del incumplimiento del objetivo de estabilidad.*** (artículo 11, Ley 18/01 y artículo 4, L. O. 5/01).

Los artículos 11 de la Ley 18/01 y 4 de la L. O. 5/01 recogen las mismas normas en relación con la responsabilidad de las CC. AA. respecto a las consecuencias financieras derivadas del incumplimiento por España del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En el caso de las CC. AA., además de los presupuestos de hecho comunes a todos los sujetos obligados por la estabilidad presupuestaria (el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley o de los acuerdos adoptados por el Ministerio de Hacienda) se añade el incumplimiento de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

3. ***La fijación del objetivo de estabilidad para las CC. AA.*** (artículo 8 Ley 18/01 y artículo 6 L. O. 5/01).

Aunque el objetivo de estabilidad para las CC. AA. se encuentra integrado dentro del objetivo general de estabilidad del sector público español, el principio de autonomía financiera exige su intervención en la fijación del objetivo de estabilidad en el ámbito de las CC. AA., a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera,

Para ello, el Consejo de Política Fiscal y Financiera interviene en dos momentos previos a la remisión por el Gobierno a las Cortes Generales del objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto del sector público español:

- Con anterioridad a la fijación del objetivo global por el Gobierno para todas las CC. AA., el CPFF debe de emitir informe.
- Tras la aprobación por el Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria (que incluye el objetivo global para todas las CC. AA.), el CPFF debe determinar el objetivo correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas.

4. ***La medición del cumplimiento del objetivo de estabilidad*** (artículos 9 y 10 Ley 18/01, artículo 7 L. O. 5/01 y Acuerdo del CPFF de abril de 03).

El seguimiento de la ejecución presupuestaria de las CC. AA. a efectos de verificar el cumplimiento del objetivo de estabilidad se realiza por el Ministro de Hacienda a través del informe que la IGAE debe presentar antes del día 1 de septiembre del año posterior al ejercicio presupuestario que corresponda sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad.

Este informe debe remitirse al CPFF que, además, debe ser informado por el Ministro de Hacienda sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria por las CC. AA.

Para que la IGAE pueda realizar su labor, el artículo 7 de la L. O. 5/01 atribuye al Ministerio de Hacienda la facultad de recabar de las CC. AA. toda aquella información que permita la medición del grado de realización del objetivo que le corresponda a cada una de ellas.

5. ***La corrección de las situaciones de desequilibrio.*** (artículo 8 L. O. 5/01).

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria prevé la existencia de situaciones excepcionales de desequilibrio presupuestario, si bien exige que sean identificadas y corregidas.

En el caso de las CC. AA. el régimen general previsto en el artículo 7 de la Ley es objeto de un desarrollo especial en el artículo 8 de la L. O. 5/01. En esta norma se regula la intervención del CPFF en la aprobación y seguimiento de los planes de corrección de los desequilibrios, para lo cual se identifican dos situaciones:

- En el caso en que una Comunidad no haya aprobado sus presupuestos cumpliendo el objetivo de estabilidad que le haya sido fijado por el CPFF, estará obligada a elaborar un plan de saneamiento a medio plazo para corregir esta situación. Este plan debe ser aprobado por el CPFF, lo que se producirá si, a juicio del Consejo, las medidas previstas en las políticas de ingresos y gastos de la Comunidad son idóneas para corregir la situación de desequilibrio en los tres ejercicios presupuestarios siguientes.
- En el caso en que una Comunidad liquide sus presupuestos incumpliendo el objetivo que se le hubiera asignado, debe presentar un plan de saneamiento. La Ley no regula el contenido de este plan, por lo que debe entenderse que le es de aplicación el régimen establecido para los planes derivados de una situación de desequilibrio en el presupuesto inicial.

En ambos casos se prevé que, si se producen condiciones económicas imprevistas en el momento de la aprobación del plan económico-financiero, la Comunidad Autónoma podrá remitir al CPFF un plan rectificativo del plan inicial que, en todo caso, deberá ser tramitado de acuerdo con el procedimiento general de aprobación del plan.

6. ***La vinculación de las autorizaciones de operaciones de crédito y emisión de deuda al equilibrio presupuestario.*** (artículos 9, 10 y D. A. Unica. Tres L. O. 5/01 y Acuerdo del CPFF de marzo de 03).

La Ley Orgánica 5/01 incorpora dos medidas de seguimiento y coordinación de las operaciones de financiación de las CC. AA. vinculadas a la función atribuida a la AGE del seguimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

En primer lugar, se amplía la facultad de la AGE para la aprobación de determinadas operaciones de financiación de las CC. AA. Como se ha explicado anteriormente, el artículo 14 de la LOFCA, en su redacción anterior al 1 de enero de 2002, extendía esta aprobación a aquellas operaciones de crédito que se produzcan en el extranjero y a aquellas operaciones de financiación que supongan apelación al crédito público. A partir del 1 de enero de 2002 se vincula al cumplimiento por las CC. AA. del objetivo de estabilidad que tengan asignado. Para ello:

- Las autorizaciones deberán, en todo caso, tener en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y el resto de obligaciones establecidas en la Ley Orgánica 5/01 (artículo 9 L. O. 5/01).
- Cuando de la información suministrada por las CC. AA. se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, quedan sujetas a la previa autorización por la AGE todas las operaciones de crédito de las CC. AA. (artículo 14.3 de la LOFCA en su redacción vigente con posterioridad al 1 de enero de 2002).

Estas normas han sido desarrolladas por los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 6 de marzo de 2003 en relación con el endeudamiento de las Comunidades Autónomas.

Respecto a la normativa sobre estabilidad presupuestaria aplicable a las CC. AA. que acaba de esbozarse se considera oportuno comentar especialmente dos aspectos, dentro de las múltiples cuestiones que se plantean en la labor de interpretación y aplicación práctica. Estas dos cuestiones son el nuevo papel que el endeudamiento va a jugar en la financiación de las CC. AA. y la homogeneidad y publicidad de la información presupuestaria de las CC. AA.

La definición del concepto de estabilidad presupuestaria supone que toda situación de desequilibrio provoca un endeudamiento de la entidad afectada, bien mediante operaciones de crédito o mediante incremento de la deuda con proveedores, o una reducción en la tesorería¹⁶². Por ello, el seguimiento de las operaciones de crédito de las CC. AA. se convierte en un elemento esencial en las tareas de supervisión del objetivo de estabilidad presupuestaria a realizar por la AGE.

¹⁶² Gómez Pomar (2001) p. 65.

Como consecuencia del papel que juega el endeudamiento, en el “Acuerdo en relación a los principios del endeudamiento de las Comunidades Autónomas después de la entrada en vigor de la normativa sobre estabilidad presupuestaria”, incorporado a los “Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 6 de marzo de 2003 en relación con el endeudamiento de las Comunidades Autónomas”, establecen que, a partir del año 2003, el endeudamiento de las CC. AA. solamente puede aumentar por las siguientes causas:

- La emisión de deuda para financiar las variaciones de activos financieros considerados como tales desde el punto de vista del SEC.
- La financiación de los desequilibrios presupuestarios previstos en planes económico-financieros declarados idóneos por el CPFF, en los casos y con las condiciones previstas en el artículo 8 de la L. O. 5/01.

En relación con los informes que la IGAE debe realizar relativos al cumplimiento por las CC. AA. de los compromisos de estabilidad presupuestaria, éstos se enmarcan en las tareas de elaboración de los datos relativos al déficit público en términos de Contabilidad Nacional¹⁶³.

Desde el inicio de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, la IGAE ha contado con información directa de la liquidación de los presupuestos de las CC. AA. en los plazos requeridos en este procedimiento. Los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 10 de abril de 2003 en relación con el suministro de información al Ministerio de Hacienda y al Consejo para el desarrollo de las funciones que a ambos órganos les otorga la normativa en materia de estabilidad presupuestaria contiene las reglas que rigen tanto el suministro de información presupuestaria por las CC. AA. al Estado como la comunicación por la IGAE a cada una de las CC. AA. de los resultados de la aplicación de la metodología SEC a esta información.

Para terminar este apartado dedicado al futuro de la estabilidad presupuestaria de las CC. AA. cabe hacer referencia a la vinculación futura entre la actividad económica y el déficit público.

El efecto conjunto del nuevo Sistema de financiación y de las normas sobre estabilidad presupuestaria supone que la evolución de los recursos de las CCAA será más dependiente del ciclo económico¹⁶⁴, al aumentar el peso de los ingresos tributarios en el total de su financiación y desaparecer las garantías financieras sobre el crecimiento de sus recursos.

¹⁶³ Martínez Manzanedo (2001) p. 120.

¹⁶⁴ Hernández de Cos (2002) pp. 68-69.

Como consecuencia, tal y como se ha desarrollado en el capítulo anterior, las CC. AA. van a verse obligadas a alcanzar situaciones de superávit presupuestario en épocas de expansión económica para poder compensar los menores ingresos en las fases de desaceleración de la economía y evitar la aplicación de las medidas previstas en los casos de desequilibrio presupuestario. Estas medidas, por su carácter discrecional y procíclico, deben evitarse para no alterar el desarrollo adecuado de la actividad económica.

Respecto a la evolución del ciclo económico en las Comunidades Autónomas, para el conjunto de regiones europeas se ha demostrado la existencia de una relación entre el nivel de especialización productiva y el tamaño de las asimetrías en el ciclo económico regional respecto del ciclo general¹⁶⁵.

Además, existe un patrón geográfico en la distribución de las asimetrías en el ciclo económico, de forma que las regiones mediterráneas tienden a mantener indicadores de asimetría más altos que las del centro europeo, apareciendo en algunas ocasiones divergencias manifiestas entre regiones pertenecientes al mismo Estado. En el caso español se muestra una amplia diversidad de comportamientos regionales.

4. RESUMEN Y CONCLUSIONES.

Este capítulo se ha dedicado a presentar el proceso presupuestario desarrollado en España en los últimos años y cuáles son los retos a los que debe enfrentarse en el futuro. Para organizar este trabajo se ha empleado la división en vertientes presupuestarias desarrollada en el primer capítulo y utilizada en el segundo capítulo.

El elemento esencial sobre el que gira el análisis de carácter macroeconómico de la evolución del presupuesto es España en los últimos 50 años es la radical transformación de la economía española en este periodo. En este periodo la economía española se ha situado entre las más avanzadas del mundo, para lo cual ha tenido que experimentar múltiples transformaciones, dentro de las que destacan las reformas institucionales que trajo consigo el cambio de régimen político a partir de 1975.

Hasta este año 1975, la buena coyuntura económica internacional y el bajo nivel de los gastos públicos es España, respecto de los países de nuestro entorno, permitieron mantener una situación de equilibrio presupuestario en las cuentas públicas. Sin embargo, a mitad de los años setenta se quebró el proceso de crecimiento estable de la economía española que había caracterizado el periodo anterior, como consecuencia tanto de la crisis del petróleo en 1973

¹⁶⁵ Pons y Tirado (2002).

como de los acontecimientos políticos vividos en España a partir de la muerte de Carrero Blanco.

En el año 1977 se acordó entre las fuerzas políticas un programa de política económica que incluyó la modernización del sistema tributario español. A pesar del éxito en la implantación de este nuevo sistema tributario, la expansión del gasto público generó un déficit público creciente.

Por otro lado, en los años posteriores a la aprobación de la Constitución española se inició el proceso de descentralización del gasto público desde la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas. Este proceso se ha desarrollado de forma continua en el tiempo, habiendo culminado en su práctica totalidad con la transferencia de los servicios de asistencia sanitaria a las Comunidades Autónomas del artículo 143 de la Constitución, producida en el año 2002.

La política económica española a partir de 1986 ha estado influida por los condicionantes de nuestro ingreso en la Comunidad Económica Europea. En los primeros años de nuestra adhesión, la mejora de la situación económica internacional y la contención de los gastos públicos permitieron una mejora en la situación de las cuentas públicas.

Pero la segunda crisis del petróleo, iniciada en el año 1990, supuso un grave empeoramiento de la situación presupuestaria española, llegándose a alcanzar un déficit público del 7% del PIB en el año 1993. Desde entonces, y con el firme propósito de que nuestro país se incorporara a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria desde el primer momento, las autoridades económicas desarrollaron una política de consolidación presupuestaria, cuyos resultados más notables se produjeron a partir del año 1997.

Durante los últimos años, se ha alcanzado una situación de equilibrio presupuestario sostenible en la que cabe destacar el cambio producido entre 1998 y 2002 en la distribución de las principales magnitudes entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.

En términos de contabilidad nacional, la presión fiscal disminuye más de un 2,5% del PIB en el caso del subsector Administración central y aumenta un 3% sobre el PIB en el caso del subsector Comunidades Autónomas. Este incremento supone que la presión fiscal atribuible a las Comunidades Autónomas ha crecido un 160% en el periodo 1998-2002.

En cuanto al déficit público, en 1998, del 3% de déficit total sobre el PIB, el 2,4% (un 80%) correspondía al subsector institucional Administración central y el resto se repartía al 50% entre el subsector Comunidades Autónomas y el subsector Administraciones de la Seguridad Social. En 2002 el déficit del subsector Administración central ha pasado a ser

solamente el doble que el déficit del subsector Comunidades Autónomas y el superávit del subsector Administraciones de la Seguridad Social compensa en exceso estos dos déficits.

La integración en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria supone la plena aplicabilidad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La idea que subyace en este Pacto respecto del déficit público es que los Estados integrados en la Unión Económica y Monetaria seleccionan un objetivo de saldo presupuestario estructural y permiten que los estabilizadores automáticos actúen libremente. El objetivo debe ser lo suficientemente ambicioso como para permitir hacer frente a fluctuaciones cíclicas de la economía sin violar el límite del 3% del PIB.

En cuanto a la deuda pública, el Pacto se basa en que una política de fijación del objetivo de saldo presupuestario a medio plazo cerca del equilibrio o en superávit implica necesariamente una tendencia a la reducción de los ratios de deuda sobre PIB y su estabilización en un nivel estable modesto o, incluso, negativo.

Entrando en la consideración de los modelos presupuestarios microeconómicos y su implantación en España, la incorporación de los modelos de maximización de la eficiencia en España se produjo de forma tardía e incompleta. Aunque antes de la aprobación de la Ley General Presupuestaria de 1977 ya existían algunas actividades relacionadas con la presupuestación por programas, hasta la entrada en vigor de esta Ley no se produce el inicio de una concepción moderna de la gestión financiera del Sector Público en España.

La implantación del modelo del presupuesto por programas en España con carácter generalizado se enfrentó con una gran diversidad de dificultades, desde la inadecuación de este modelo al contexto de crisis económica hasta la falta del necesario cambio en la mentalidad de los agentes que intervienen en el proceso presupuestario.

A partir de 1996 comenzó un proceso de modificación de la normativa presupuestaria cuya orientación principal ha sido la ruptura con el denominado comportamiento presupuestario laxo, entendido como la actitud de los responsables presupuestarios caracterizada por la falta de firmeza en el control del gasto público.

El modelo presupuestario español ha sido objeto de una profunda transformación que comenzó con las medidas de urgencia adoptadas en el año 1996 y que ha continuado con la entrada en vigor en el año 2003 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria y se culminará con la aplicación efectiva a partir del 1 de enero de 2005 de la nueva Ley General Presupuestaria.

Las medidas de contención del déficit implantadas a partir de 1996 pueden clasificarse en dos tipos: la reforma de la normativa reguladora de las modificaciones

presupuestarias y la introducción en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año de medidas que restringen los gastos públicos.

Por otro lado, el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado en España se modificó radicalmente con la entrada en vigor de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. Esta norma condiciona la elaboración del presupuesto anual al objetivo de estabilidad fijado por el Gobierno al obligar a la fijación anual de un límite de gasto no financiero.

La nueva Ley General Presupuestaria desarrolla esta relación entre la programación presupuestaria y el objetivo de estabilidad mediante los escenarios presupuestarios plurianuales, tanto de ingresos como de gastos, que deben ajustarse al objetivo de estabilidad presupuestaria fijado para el Estado y la Seguridad Social.

Además, la nueva Ley General Presupuestaria reorganiza y sistematiza la normativa relativa a las modificaciones de crédito, siendo la novedad más importante la incorporación del Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria. En este ámbito, la introducción de instrumentos que garantizan el equilibrio presupuestario permite agilizar la tramitación de las modificaciones de crédito, lo cual es coherente con la orientación de la Ley hacia la gestión por resultados y la ampliación de la responsabilidad de los gestores públicos por los resultados de las unidades a su cargo.

En este sentido, la nueva Ley orienta el modelo de gestión pública hacia la eficacia y la eficiencia de la gestión presupuestaria, mediante la implantación de un sistema de gestión por objetivos, la disminución en la rigidez en la ejecución de los créditos y la introducción de la responsabilidad de los centros gestores en esta ejecución.

La tercera parte de este capítulo se dedica a presentar las implicaciones que el concepto de estabilidad presupuestaria, en los términos en que se recoge en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, tiene sobre el proceso presupuestario en la Administración General del Estado y en las Comunidades Autónomas.

El concepto de estabilidad presupuestaria es aplicable a la totalidad del sector público español, con independencia de la Administración territorial (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas o Entidades Locales) en la que se integre el agente correspondiente y del régimen jurídico, de Derecho público o privado, de su normativa reguladora.

Conforme a la variedad que presentan los agentes a los que es de aplicación, la Ley 18/2001 recoge dos definiciones de estabilidad presupuestaria, una aplicable a los agentes de naturaleza administrativa y otra aplicable a los agentes integrados en el sector empresarial a

los que es de aplicación el principio de estabilidad. Asimismo, la Ley configura unos requisitos para la Administración General del Estado más rígidos que para las Administraciones territoriales, entre los que destaca la obligación de fijar un límite anual de gasto.

La última parte de este capítulo tercero está dedicada a introducir el análisis empírico sobre la actividad presupuestaria de las Comunidades Autónomas de régimen común que se desarrolla en el capítulo cuarto. Atendiendo a las características del Sistema de financiación vigente en cada momento, se han definido tres etapas en la evolución de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas. Para cada una de estas etapas se ha efectuado un análisis de los ingresos, de las necesidades de gasto y del equilibrio financiero.

Las características generales que pueden encontrarse a lo largo de las etapas son la existencia de una financiación escasamente vinculada a las decisiones autónomas de las Comunidades Autónomas respecto de su política fiscal, un proceso continuo de incorporación de nuevas y más complejas obligaciones de gasto a través de los servicios transferidos y un sometimiento poco riguroso a las restricciones legales existentes en cuanto a su endeudamiento y capacidad de generar déficits públicos.

El nuevo marco financiero en el que se mueven las Comunidades Autónomas a partir del año 2002 se caracteriza por los siguientes elementos:

- La desaparición de la garantía de crecimiento mínimo de los recursos atribuidos por el Sistema de financiación y la vinculación de estos recursos a la recaudación en su territorio de las principales figuras tributarias.
- Desde el punto de vista de las obligaciones de gasto, todas las Comunidades Autónomas son responsables de la gestión de los servicios públicos de Educación y Sanidad.
- Las Comunidades Autónomas se encuentran sometidas a las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 5/2001, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que otorga a la Administración General del Estado instrumentos para limitar la capacidad de endeudarse de las Comunidades Autónomas que no cumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria.

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A partir del año 2002, las Comunidades Autónomas (CC. AA.), entidades que nacieron hace menos de 25 años, son responsables de la gestión de la mayoría de los servicios públicos en España, para lo cual se encuentran dotadas de plena autonomía financiera, tanto en la vertiente de los ingresos como de los gastos.

El desarrollo de esta autonomía financiera se encuentra enmarcado por las normas sobre limitación del déficit y Deuda públicos, que son comunes a todas las Administraciones Públicas de la Unión Europea, y por el desarrollo de estas normas en la legislación española, desarrolladas en el capítulo anterior.

En este capítulo se ofrece un análisis del comportamiento presupuestario de las CC. AA. desde una perspectiva de economía política. Mediante este análisis se pretenden identificar los elementos relevantes para explicar tanto este comportamiento presupuestario como las diferencias de comportamientos entre CC. AA. Para desarrollar las tareas anteriores, este capítulo se divide en las siguientes secciones:

- Una primera sección presenta las líneas de investigación en economía política disponibles en la actualidad para el análisis de las causas que explican tanto la evolución como las diferencias entre países en su comportamiento presupuestario.
- A continuación se desarrolla un modelo de comportamiento presupuestario de las Comunidades Autónomas, que recoge las implicaciones que resultan de que las CC. AA. gestionan con plena responsabilidad servicios públicos que son financiados mayoritariamente de transferencias de la Administración General del Estado.
- El estudio del comportamiento financiero de las Comunidades Autónomas requiere un conocimiento previo de la información financiera disponible, de los problemas que plantea la utilización de esta información y de las posibles soluciones a estos problemas. La tercera sección de este capítulo está dedicada a estos asuntos.
- La cuarta sección de este capítulo está dedicada a presentar un conjunto de análisis empíricos sobre las causas que determinan el comportamiento presupuestario de las CC. AA., de los que pueden derivarse una serie de conclusiones que son expuestas a lo largo de esta sección. El último apartado de esta sección recoge las posibles líneas de avance en este análisis empírico.

1. RESULTADOS EMPÍRICOS DE LOS MODELOS DE ECONOMÍA POLÍTICA.

En esta sección se presentan los resultados empíricos de los modelos de economía política desarrollados al final del capítulo segundo. Para ello, se distingue entre los modelos de fragmentación política, los modelos de fragmentación en las instituciones presupuestarias y los modelos de ciclo político.

1.1 La evidencia empírica de los modelos de fragmentación política.

Los modelos de fragmentación política explican las diferencias entre países en cuanto a su nivel de gasto público, deuda pública respecto del PIB y déficit en función de los regímenes políticos y los sistemas electorales vigentes en cada país. En cuanto a los trabajos que recogen estimaciones empíricas de estos modelos, Perotti¹ y Kirchgässner² recogen sendos resúmenes.

El primer trabajo relevante en esta literatura corresponde a Solano³ que construye un índice de fragmentación política basándose en el número de escaños del partido mayoritario en la coalición de gobierno. Tomando una muestra de los 18 países democráticos más avanzados con datos para los años 1968 y 1969, encuentra que cuanto mayor es la fragmentación del gobierno, mayor es el tamaño del sector público.

Posteriormente, Roubini y Sachs⁴ construyen un índice de fragmentación política que permite ordenar de forma ascendente los gobiernos en función de su carácter unipartidista o de coalición. El índice se construye de la siguiente forma:

Valor	
0	Gobiernos unipartidistas con mayoría parlamentaria o, en el caso de regímenes presidenciales, mismo partido con mayoría en el Parlamento y en el ejecutivo.
1	Gobiernos de coalición con dos partidos o, en el caso de regímenes presidenciales, distinto partido con mayoría en el Parlamento que en el ejecutivo.
2	Gobiernos de coalición con 3 o más partidos.
3	Gobiernos minoritarios.

¹ Perotti (1998) pp. 367-394.

² Kirchgässner (2002) pp. 147 y ss.

³ Solano (1983) pp. 440-458.

⁴ Roubini y Sachs (1989b) pp. 903-938.

En un panel de 14 países de la OCDE y para un periodo temporal que abarca el periodo entre 1960 y 1985, el índice de fragmentación política presenta una buena correlación con el tamaño del déficit.

Hann y Sturm⁵ critican los resultados relativos a la variable índice de fragmentación política, argumentando de que estos resultados dependen de cuáles sean los coeficientes que se asignen al índice de fragmentación, por lo que no son robustos. En este trabajo se examina en qué medida las diferencias entre países respecto de la acumulación de deuda y el tamaño del sector público pueden explicarse utilizando las siguientes variables:

- El número de cambios en el gobierno.
- Un índice de dispersión del poder político, que mide el grado de coalición de los gobiernos entre 0 y 3.

El estudio abarca una muestra de 21 países de la OCDE para los cuales se dispone de datos consistentes en el periodo 1982-1992.

En cuanto a los resultados, ninguna de las variables anteriores presentan un coeficiente significativamente distinto de cero tanto en las regresiones en las que la variable dependiente es el crecimiento de la deuda pública como en aquellas en que la variable dependiente es el peso del gasto público sobre el PIB.

En un conjunto amplio de países en desarrollo, Edwards y Tabellini⁶ encuentran una relación positiva y significativa entre diversas medidas de inestabilidad política y los déficits presupuestarios.

En un estudio sobre los vínculos entre los sistemas electorales y los resultados fiscales en países latinoamericanos, Stein et al⁷ analizan una muestra de 26 países latinoamericanos y del Caribe miembros del Banco Interamericano de Desarrollo en el periodo 1990-1995 y llegan a la conclusión de que los sistemas electorales caracterizados por un alto grado de proporcionalidad (mayor tamaño de la circunscripción electoral) tienden a producir sectores públicos más grandes, mayores déficits y respuestas más procíclicas a las variaciones en el ciclo económico.

⁵ Haan y Sturm 1994, pp. 157-172.y (1997) pp. 739-750.

⁶ Edwards y Tabellini (1990) pp. 20 y ss.

⁷ Stein et al. (1998)

Persson y Tabellini⁸ clasifican un conjunto de países democráticos en función de sus reglas electorales y de su régimen político. Encuentran una evidencia fuerte y robusta de que los sectores públicos son menores en los países con regímenes presidenciales.

Milesi et al⁹ tratan de verificar la hipótesis de que los sistemas electorales proporcionales tienden a generar un mayor peso de los gastos en transferencias que benefician a individuos con características socioeconómicas comunes. Para ello desarrollan un conjunto de medidas del grado de proporcionalidad de los sistemas electorales y analizan en una muestra de 50 países la proporción sobre el PIB de un bien público universal, que definen como la suma del gasto en seguridad pública, sanidad, transporte y educación. Obtienen como resultado que el peso de este bien público universal sobre el PIB es mayor en los países con sistemas electorales proporcionales.

Persson¹⁰ desarrolla un análisis empírico sobre los efectos de las reglas electorales y los regímenes políticos sobre una muestra de 61 países en los años 1960-1998. Se distingue entre los países con un régimen mayoritario y con un régimen electoral y entre los países en los que el poder ejecutivo no necesita de la confianza del legislativo (régimen parlamentario) y aquellos en que sí la necesita (régimen presidencial).

Encuentra que la variable que distingue entre regímenes parlamentarios y proporcionales solamente es significativa para explicar el nivel del gasto en el periodo 1960-1998, siendo su coeficiente negativo (los países con régimen mayoritario tienen menor gasto público). La variable que distingue entre regímenes presidenciales y mayoritarios es significativa en todo el periodo temporal de la muestra y toma valor negativo (los regímenes presidenciales tienen menor gasto público que los regímenes parlamentarios).

Perotti y Kontopoulos¹¹ investigan el papel de la fragmentación política en los resultados fiscales de un grupo de 19 países industrializados en el periodo 1970-1995. Para ello identifican dos medidas objetivas de esta fragmentación política: el número de partidos políticos que forman parte de las coaliciones de gobierno y el número de ministerios gestores de gasto. Obtiene como resultado que la fragmentación política es relevante en el tamaño de los gastos públicos y en el crecimiento de los déficits.

⁸ Persson y Tabellini (1999) pp. 699-735.

⁹ Milesi-Ferretti et al. (2001).

¹⁰ Persson (2001).

¹¹ Perotti y Kontopoulos (2002) pp. 191-222.

En un trabajo publicado en 2003, Persson¹² desarrolla un análisis empírico mediante el cual se demuestra que los sistemas electorales proporcionales incrementan el gasto público a través de los efectos indirectos que estos sistemas tienen sobre los tipos de gobierno más que a través de los efectos directos sobre los incentivos de los políticos. En este sentido, Persson et al¹³ encuentran evidencia empírica de que los sistemas proporcionales están asociados con gobiernos de coalición, que tienden a gastar más que los gobiernos unipartidistas.

Por último, utilizando un panel de 57 países tanto desarrollados como en desarrollo a lo largo del periodo 1970-1990, Woo¹⁴ encuentra que tanto el número de ministerios en el gobierno como una variable *dummy* que toma valor 1 en los casos de sistema político mayoritario están relacionados negativamente con el déficit público de forma significativa. La variable que distingue entre régimen presidencial y parlamentario no es significativa cuando se introduce en la regresión sin otras variables de control, pero pasa a tener un coeficiente significativamente positivo cuando se controla a través de la variable gobierno mayoritario.

1.2 La evidencia empírica de los modelos de fragmentación procedimental.

Los modelos de fragmentación procedimental son aquellos que relacionan el comportamiento de las variables fiscales de los diferentes países con las características de los procesos presupuestarios. Perotti¹⁵, Hagen et al¹⁶ y Kirchgässner¹⁷ ofrecen resúmenes de los trabajos empíricos en este campo. Krol¹⁸ recoge un resumen de la investigación empírica sobre los Estados federales norteamericanos,

En un trabajo cuya metodología ha sido empleada posteriormente por otros autores, von Hagen¹⁹ analizó los procesos presupuestarios de los entonces 12 Estados miembros de la Comunidad Europea durante el periodo 1971-1990. Este autor formula dos hipótesis:

- Las instituciones que conducen hacia una orientación al largo plazo de las políticas fiscales mejoran la disciplina fiscal, ya que la orientación hacia el largo plazo mitiga

¹² Persson (2003).

¹³ Persson et al. (2003).

¹⁴ Woo (2003) pp. 387-426.

¹⁵ Perotti (1998) pp. 381 y ss

¹⁶ Hagen (2001).

¹⁷ Kirchgässner (2002) pp. 153 y ss.

¹⁸ Krol (1997).

¹⁹ Hagen (1992).

el conflicto entre los beneficios a corto y a largo plazo. Denomina a esta afirmación la hipótesis de la condición de largo plazo.

- Las instituciones que debilitan el papel de los intereses particulares en el proceso presupuestario conducen a la disciplina fiscal. La idea básica es que estas instituciones mitigan el sesgo hacia el gasto que surge de la diferencia entre los beneficiarios y el contribuyente en general. Se denomina hipótesis estructural.

El trabajo empírico que desarrolla von Hagen consiste en comprobar estas hipótesis utilizando las características de los procedimientos presupuestarios nacionales obtenidas de informes de expertos. La información obtenida de estos informes hace referencia a los siguientes aspectos:

- Los niveles de gobierno en cada país.
- La planificación plurianual.
- Las reglas que rigen la preparación del proyecto de presupuesto.
- La transparencia del presupuesto.
- El peso relativo de las operaciones extrapresupuestarias.
- Los procedimientos de votación dentro del gobierno; facultades de propuesta y de enmienda del poder legislativo; discusión y voto, límites de tiempo.
- Las normas sobre control de la ejecución presupuestaria.
- Las posibilidades de ajustar el presupuesto a las necesidades reales, transferencias entre capítulos, presupuestos suplementarios, gastos con imputación en el ejercicio siguiente.

Para verificar las hipótesis antes citadas construye una batería de índices que clasifican los procedimientos presupuestarios de acuerdo con las características institucionales que son relevantes. Se construyen dos grupos de índices, los índices estructurales, que están vinculados a la hipótesis estructural y los índices de la restricción de largo plazo.

Las características que se incorporan a los índices estructurales son:

- Una posición fuerte del primer ministro o del ministro de hacienda en el gobierno.
- Las negociaciones presupuestarias basadas en una restricción general sobre el tamaño del presupuesto.

- Un proceso parlamentario con fuertes limitaciones a la capacidad de enmendar.
- La existencia de una votación sobre el tamaño total del presupuesto previa al debate parlamentario.
- Un alto grado de transparencia en el presupuesto.
- Un proceso de ejecución presupuestaria con una flexibilidad limitada y una posición fuerte del ministro de hacienda frente a los ministros gestores de gasto.

Las características que se incorporan a los índices a largo plazo son:

- Existencia de objetivos fiscales plurianuales que son considerados como compromisos políticos y que se fijan mediante técnicas de predicción económica.
- Un alto nivel de información del documento presupuestario que facilita su supervisión.
- Una flexibilidad limitada en la ejecución del presupuesto
- Una capacidad de enmienda del Parlamento limitada.

Una vez que se construyen estos índices, se contrastan las dos hipótesis principales utilizando técnicas de contrastación no paramétricas y análisis de regresión. El principal resultado obtenido es un fuerte apoyo a la hipótesis estructural. Por el contrario, el papel de las restricciones fiscales a largo plazo a la hora de conseguir la disciplina fiscal, aunque es positivo en la mayoría de los casos, no resulta significativo.

Concretamente, se observa que un proceso presupuestario que otorga al primer ministro o al ministro de hacienda una posición de dominio estratégico sobre los ministros gestores de gasto, que limita el poder de enmienda del Parlamento y que deja poco margen para cambios en el presupuesto en la fase de ejecución está firmemente orientado hacia la disciplina fiscal, esto es, hacia déficits y deuda pública relativamente pequeños.

Este resultado se interpreta en el sentido de que los ministros gestores de gasto están expuestos a las presiones políticas de los grupos de interés y, en la medida en que los impuestos son pagados por todos los ciudadanos mientras que los gastos benefician a los grupos de interés, sus decisiones están sesgadas hacia unos gastos y déficits excesivos.

El primer ministro y el ministro de hacienda no dependen de los grupos de interés particulares en la misma medida y sus decisiones están fuertemente influidas por consideraciones económicas generales.

Por el contrario, el papel de las restricciones a largo plazo para conseguir la disciplina fiscal, aunque es positivo en la mayoría de los casos, no presenta valores significativos. La interpretación es que las restricciones de largo plazo solamente son efectivas si los gobiernos tienen un mecanismo efectivo de compromiso en el procedimiento presupuestario, esto es, disponen de procedimientos presupuestarios con una puntuación alta en el índice estructural.

Alesina et al²⁰ aplican la metodología descrita a 20 países latinoamericanos y del Caribe en el periodo 1980-1992. Como en el caso anterior, construyen índices que miden la incidencia de los diversos componentes del ciclo presupuestario a través de las respuestas a cuestionarios que fueron contestados por los Directores de Presupuestos de los diversos países. Justifican la utilización de cuestionarios en lugar de acudir a la legislación aplicable por una doble causa: porque permiten evaluar las prácticas presupuestarias más allá de la norma legal y porque la cantidad de información recogida es mucho mayor que la que sería posible obtener solamente de las normas escritas.

Estos autores encuentran una relación significativa entre la calidad de las instituciones presupuestarias y los déficits primarios del gobierno central sobre el PIB.

Stein et al²¹ también utilizan datos de países latinoamericanos, encontrando evidencia de que los procedimientos presupuestarios más transparentes y jerárquicos tienden a producir menores déficits y deuda públicos.

Perotti y Kontopoulos²² utilizan una muestra de 19 países industrializados en el periodo 1970-1995 y definen la fragmentación procedimental a través de dos aspectos: la naturaleza de las negociaciones presupuestarias y la existencia de límites de gasto. Encuentran una escasa evidencia de que estas variables afecten a los resultados fiscales.

En el trabajo mencionado en el apartado anterior, Woo²³ relaciona los procedimientos presupuestarios con el déficit público. Define las siguientes variables:

- Centralización en la fase de elaboración del presupuesto, variable discreta que toma valores 0, 1, 2, 3 y 4 según sean las competencias del ministro de hacienda.
- La posibilidad de que el legislativo enmiende el proyecto de presupuesto presentado por el ejecutivo.

²⁰ Alesina et al. (1996).

²¹ Stein et al. (1998).

²² Perotti y Kontopoulos (2002).

²³ Woo (2003).

- La flexibilidad en la ejecución del presupuesto.
- El grado de transparencia de la documentación presupuestaria.

A pesar de que el número de observaciones no es muy amplio, encuentra que la variable centralización en el proceso de elaboración del presupuesto tiene el signo correcto (mayores competencias del ministro de hacienda se relacionan con menor déficit) y que es significativa. Respecto a las otras variables, no resultan significativas.

Por último, debe citarse a Bohn e Inman²⁴, que desarrollan un análisis empírico aplicado a 50 Estados norteamericanos en el periodo 197-1991 para verificar la incidencia de las reglas legales y constitucionales vigentes en estos Estados que limitan los déficits y la deuda públicos.

Estos autores obtienen los siguientes resultados:

- Los Estados con requisitos de equilibrio presupuestario al principio del año (que denominan limitaciones no prospectivas) que se encuentran garantizados en tanto en cuanto son restricciones constitucionales (esto es, restricciones no estatutarias, que son aquellas con rango de ley normal) a través de una Corte suprema elegida democráticamente (esto es, no designada políticamente) tienen efectos positivos y significativos sobre el superávit de los fondos públicos estatales.
- Por el contrario, los requisitos prospectivos, esto es, los requisitos estatutarios al final del año, o los requisitos constitucionales garantizados por una Corte designada políticamente al final del año, no restringen de forma significativa el comportamiento deficitario de los fondos públicos.
- Por otro lado, encuentran una pequeña evidencia de que la imposición de restricciones al gasto generan la aparición de déficits dentro de otras cuentas fiscales distintas de las sometidas a restricción.

1.3 La evidencia empírica de la teoría del ciclo político.

El tercer grupo de trabajos empíricos que se reseñan en esta sección son aquellos dedicados a estimar los modelos de ciclo político.

²⁴ Bohn e Inman (1996).

Alesina²⁵ utiliza una muestra de países occidentales con datos de los años 70 y 80 del siglo XX, encontrando que los efectos partidistas sobre las variables económicas son significativos. El perfil del desempleo, del crecimiento de la producción y de la inflación está relacionados sistemáticamente con la orientación política de los gobiernos. Sin embargo, las diferencias solamente se observan a corto plazo y se encuentran fundamentalmente en un periodo corto de tiempo después del cambio de orientación política del gobierno.

Por el contrario, este autor no encuentra evidencia de un ciclo sistemático en la producción y desempleo tal y como predice la teoría del ciclo político.

Al contrario que Alesina, Solano²⁶ no encuentra diferencias significativas entre los gobiernos de derechas y de izquierdas respecto al tamaño del sector público.

Haan y Sturm²⁷ verifican la existencia de un ciclo partidista para los países pertenecientes a las Comunidades Europeas en la década de los años 80 del siglo XX.

Para medir la orientación política de los gobiernos utilizan una variable que mide la proporción de ministerios y de escaños parlamentarios que poseen los partidos de izquierda en cada momento y país. Estos autores no encuentran una relación significativa entre esta variable y el crecimiento de la deuda pública, aunque sí que existe una relación significativa con el peso del gasto público sobre el PIB. En este segundo caso, tiene más influencia el porcentaje de escaños parlamentarios que el de carteras ministeriales.

Alesina y Roubini²⁸ analizan un panel de 13 países para el periodo 1961-1993, siendo la variable dependiente el déficit anual, medido en términos del cambio de la deuda pública respecto al PIB.

Respecto al ciclo electoral, estos autores encuentran que el coeficiente de la variable *dummy* que toma valor 1 en los años electorales tiene el signo esperado (positivo) y es significativo al nivel de confianza del 5%. En el caso del ciclo partidista, el coeficiente de la variable que toma valor 1 en el caso de los gobiernos de orientación izquierdista es positivo, pero no es estadísticamente significativo si se toma todo el periodo temporal de la muestra. Sin embargo, si solamente se toman los años 1961-1985, el coeficiente pasa a ser estadísticamente significativo.

²⁵ Alesina (1989) pp.57-98.

²⁶ Solano (1983).

²⁷ Haan y Sturm (1994).

²⁸ Alesina y Roubini (1997) pp. 185 y ss.

Roubini y Sachs²⁹ utilizan como variable explicativa de la evolución del déficit público la proporción media que representan los partidos políticos de centro-izquierda en los Parlamentos. Esta variable resulta altamente significativa, esto es, los países con una alta proporción de gobiernos de centro-izquierda muestran una mayor participación del gasto público en el PIB.

Alesina et al.³⁰ analizan la influencia de la orientación ideológica del gobierno en la aparición de años en que se producen episodios de política fiscal de ajuste. Definen un año de política fiscal estricta como aquel en el que el ratio de déficit primario respecto del PIB cae al menos un 1,5%. Este ajuste fiscal puede tener éxito o no, definiéndose el éxito en relación con la persistencia de la reducción del déficit. Un año de política fiscal estricta tiene éxito si se produce una de las dos condiciones siguientes:

- En los tres años siguientes, el ratio de déficit primario respecto del PIB se encuentra, de media, al menos dos puntos porcentuales por debajo de su nivel en el año del ajuste.
- Durante tres años después del año del ajuste el ratio de deuda pública respecto al PIB está, al menos, 5 puntos porcentuales por debajo de su nivel en el año del ajuste.

Estos autores encuentran que la orientación ideológica del gobierno no parece tener mucha influencia en la frecuencia de aparición de episodios de política fiscal estricta. Asimismo, la probabilidad de éxito es prácticamente idéntica para los gobiernos de izquierdas y para los gobiernos de derechas.

Sin embargo, hallan una relación entre la debilidad del gobierno y la probabilidad de éxito, lo que se relaciona con la fragmentación procedimental antes comentada. La probabilidad de éxito es mucho menor para los gobiernos centristas que para los de derechas y de izquierdas y para los gobiernos de coalición que para los unipartidistas. Estas observaciones son las dos caras de la misma moneda, ya que todos los gobiernos centristas en el estudio son gobiernos de coalición.

Buti y Noord³¹ analizan la evolución de los países integrados en la Unión Económica y Monetaria durante los años 1999 y 2002 y encuentran que se produce un sesgo en la política fiscal derivado de los ciclos electorales.

²⁹ Roubini y Sachs (1989a) pp. 99-132.

³⁰ Alesina et al. (1998).

³¹ Buti y Noord (2003).

Para ello construyen un índice de discrecionalidad de la política fiscal y comprueban que este índice se mueve desde una posición neutral en los años no electorales hacia una posición de política fiscal relajada en los años preelectorales y electorales. Esto que significa que se producen bajadas de impuestos en estos años preelectorales y electorales.

Por último, hay que referirse a Seitz³², que analiza el comportamiento fiscal de los Länder alemanes durante los 1970 a 1996 (desde 1992, para el caso de los Länder situados en el este). No encuentra evidencia de que exista un sesgo sistemático en la política de gastos y déficits debido a la diferente ideología de los gobiernos.

2. UN MODELO DE COMPORTAMIENTO PRESUPUESTARIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Para desarrollar el modelo de comportamiento presupuestario de las Comunidades Autónomas se parte del modelo general de la economía política de los grupos de interés expuesto por Persson y Tabellini³³.

Dentro del análisis del comportamiento de los grupos de interés y sus implicaciones en el gasto público, en los últimos años se pone el énfasis especialmente en los determinantes políticos del proceso de asignación de los servicios públicos. En una sociedad en la que el gobierno utiliza una masa común de recursos (*common pool*) para suministrar un conjunto de bienes públicos que benefician a grupos específicos, resulta esencial analizar el marco institucional en el que se desarrolla el proceso de asignación de estos bienes públicos.

El modelo originario de Persson y Tabellini³⁴ parte de la existencia de j entidades territoriales o jurisdicciones similares ($j=1, \dots, J$), con una población N^j , $\sum_j N^j = N$, donde N es el tamaño total de la población.

Los individuos de la jurisdicción J presentan las siguientes preferencias:

$$w^j = c^j + H(g^j)$$

Donde:

³² Seitz (2000).

³³ Persson y Tabellini (2002a), pp. 1594 y ss y (2002b), pp. 48 y ss.

³⁴ Persson y Tabellini (1994), p. 770.

c^j es el consumo de los bienes privados (igual para cada uno de los miembros de la jurisdicción).

g^j es la provisión per cápita de los bienes públicos (igual para cada uno de los miembros de la jurisdicción).

La función $H(.)$ es creciente y cóncava, con $H(0)=0$, referida a los bienes públicos que benefician exclusivamente a los ciudadanos de la jurisdicción J y son provistos en la misma cantidad para todos ellos.

La renta individual es igual para todas las jurisdicciones $y^j=y$, y la provisión del bien se financia a través de un impuesto de suma fija (t).

La restricción presupuestaria de cada ciudadano es la siguiente:

$$c_j = 1 - t_j = 1 - g_j$$

El nivel óptimo de provisión es el que iguala el coste de producción del bien público a los impuestos pagados por los ciudadanos de la jurisdicción:

$$H_g(g^*) - 1 = 0$$

En esta situación, el beneficio marginal medio en cada jurisdicción iguala el coste social marginal de la provisión del bien público.

Este resultado se podría obtener en el caso en que fuera posible la plena descentralización tanto en la provisión de los bienes públicos locales como en su financiación, y que esta financiación se produjera a través de impuestos de suma fija específicos para cada jurisdicción de gasto.

Sin embargo, es imposible en la práctica diseñar un sistema tributario en el cual los contribuyentes que financian un bien público local sean precisamente sus beneficiarios. La situación más común es que los bienes públicos se financian a través de una masa común de ingresos tributarios.

El modelo, por lo tanto, plantea la existencia de un nivel superior de gobierno encargado de la provisión de los bienes públicos y que se financia a través de un impuesto de suma fija, igual para todas las jurisdicciones (τ). La restricción presupuestaria a la que se enfrenta este nivel superior de gobierno es la siguiente:

$$N^* \tau = \sum_j N^j g^j$$

El coste de la financiación de los bienes públicos es compartido entre todas las jurisdicciones, por lo cual los individuos en cada una de estas jurisdicciones querrán elevar la provisión de los bienes públicos que consumen, ya que el coste de su provisión es compartido con los demás. A su vez, cada grupo querrá reducir el gasto en los otros bienes públicos, ya que no internaliza ningún beneficio de ellos.

La función de utilidad de cada una de las jurisdicciones J es la siguiente:

$$W^J(g) = c^J + H(g^J) = y - \tau + H(g^J) = y - \frac{1}{N} \sum_I g^I N^I + H(g^J)$$

Donde la diferencia entre los superíndices J e I expresa la diferencia entre los bienes públicos que benefician a la jurisdicción J y los bienes públicos que financia, que son tanto los que le benefician como aquellos que benefician al resto de jurisdicciones.

El nivel de gasto de equilibrio de la jurisdicción J es el que satisface la condición de maximización de la utilidad:

$$H_g(g^J) - 1 = \frac{N^J}{N} - 1$$

En este caso aparece el problema de la financiación de bienes que benefician a unos grupos específicos y que son financiados por todos los miembros de la sociedad, esto es, el problema del fondo común de recursos o *common pool*.

Como cada grupo internaliza completamente el beneficio marginal de la provisión del bien público que le beneficia, pero solamente internaliza la fracción N^J/N del impuesto marginal necesario para financiarlo, se produce una demanda de los bienes públicos por encima de su nivel óptimo de provisión. Matemáticamente, como esta fracción es inferior a 1, el término de la derecha de la ecuación es negativo y el nivel de gasto de equilibrio es superior al óptimo.

El modelo anterior permite la modelización de una amplia gama de comportamientos de los agentes que intervienen en la adopción de decisiones sobre la provisión de bienes públicos³⁵.

Para el caso de las Comunidades Autónomas el modelo puede ser adaptado, para lo cual se formulan las siguientes premisas:

³⁵ Para un resumen sistemático y exhaustivo, Persson y Tabellini (2002a) pp. 1599 y ss.

- Las jurisdicciones en el modelo original se identifican con las Comunidades Autónomas.
- Los ciudadanos disfrutaban tanto de bienes públicos que son provistos por la Administración General del Estado (nivel superior de gobierno) como por las propias Comunidades Autónomas. Los primeros son los servicios no transferidos a las CC. AA y los segundos son los servicios transferidos.
- Los bienes provistos por las Comunidades Autónomas son de dos tipos diferentes, aquellos que son financiados mediante los recursos del Sistema de financiación y aquellos que son financiados a través de los ingresos propios de las Comunidades Autónomas. El primer grupo se identifica con el nivel mínimo de prestación de los servicios públicos transferidos o gasto vinculado al principio de suficiencia, y el segundo grupo se identifica con el nivel de mejora de prestación de servicios transferidos o gasto vinculado al principio de autonomía. Además de los dos anteriores, existen bienes públicos financiados mediante los recursos vinculados al principio de solidaridad.
- Los recursos del Sistema de financiación se identifican con la masa común de recursos (*common pool*). Esta masa común se nutre de los impuestos que pagan todos los ciudadanos, que no son impuestos de suma fija, sino proporcionales a su renta.
- Se produce una asimetría en el grado de percepción por los ciudadanos del coste de los impuestos, según financien los gastos vinculados al principio de suficiencia o al principio de autonomía. En el caso de los primeros, se financian a través de los impuestos recaudados por la AGE, cuyo rendimiento es transferido a las CC. AA. mediante la aplicación del Sistema de financiación. En el segundo caso, son financiados a través de impuestos directamente exigidos por las CC. AA. Esta asimetría es comúnmente conocida como el déficit de corresponsabilidad fiscal de las CC. AA, en el ámbito de sus ingresos.

Desarrollando las premisas anteriores, puede formularse la función de utilidad de los individuos en la Comunidad Autónoma J de la siguiente forma:

$$w_j = c_j + H(g_j)$$

A su vez, g_j integra los tres tipos de gastos antes mencionados, los gastos provistos directamente por la AGE (g_j^{AGE}), los gastos vinculados al principio de suficiencia (g_j^{SUF}) y los gastos vinculados al principio de autonomía (g_j^{AUT}).

Por otro lado, los impuestos que pagan los ciudadanos son de dos tipos, los pagados a la Comunidad Autónoma para financiar los gastos vinculados al principio de autonomía y los pagados a la AGE, con los que se financian tanto los gastos que ésta gestiona, como los gastos vinculados al principio de suficiencia.

La función de utilidad se transforma en la siguiente:

$$w_j = y_j - \tau_j^{AGE} - \tau_j^{CA} + H(g_j^{AGE}, g_j^{SUF}, g_j^{AUT})$$

Donde:

$$\tau_j^{AGE} = \frac{1}{N} \sum_J g_j N_j = \frac{1}{N} \left[\sum_J g_j^{SUF} N_j + \sum_J g_j^{AGE} N_j \right]$$

Los ciudadanos de la Comunidad J pagan impuestos a la AGE con los que se financian:

- Los gastos de suficiencia de todas las CC. AA., de los cuales ellos solamente se benefician de aquellos correspondientes a su Comunidad.
- Los gastos provistos directamente por la AGE a todos los ciudadanos españoles, de los cuales solamente se benefician en parte.

Pueden derivarse los niveles de provisión de los diferentes tipos de bienes que maximizan la utilidad de los ciudadanos de la Comunidad J.

En el caso de los gastos provistos directamente por la AGE:

$$H_g(g_j^{AGE}) - 1 = \frac{N_j}{N} - 1$$

Se produce una demanda de estos bienes por encima del nivel de provisión óptimo.

En el caso de los gastos de suficiencia de su propia Comunidad:

$$H_g(g_j^{SUF}) - 1 = \frac{N_j}{N} - 1$$

Se produce la misma situación que en el caso de los gastos provistos directamente por la AGE

En el caso de los bienes vinculados al principio de autonomía:

$$H_g(g_j^{AUT}) - 1 = 0$$

La demanda iguala el nivel de provisión óptimo.

A partir de este modelo básico es posible extraer varias conclusiones:

- El Sistema de financiación es el marco institucional que recoge las reglas de distribución de los impuestos pagados por todos los ciudadanos entre las diferentes CC. AA. Al existir un fuerte incentivo de todas las CC. AA. a no financiar con sus impuestos los gastos de suficiencia del resto de CC. AA. y a obtener la máxima participación posible en los recursos del Sistema. Por ello, resulta imposible que las CC. AA. se pongan de acuerdo en un Sistema de financiación sin la intervención de la AGE.
- En la negociación del Sistema de financiación se produce un conflicto entre la AGE y las CC. AA. Las CC. AA. prefieren la financiación de los servicios de su competencia a través de los recursos transferidos por el Sistema, ya que internalizan solamente una parte de su coste, a la financiación a través de recursos propios, puesto que en este caso internalizan la totalidad de su coste.
- Por otro lado, la AGE prefiere disminuir las transferencias a Comunidades Autónomas e incrementar la financiación propia de las CC. AA., aunque sea a costa de perder participación a favor de las Comunidades Autónomas en el reparto de la recaudación de los tributos generales. Mediante esta sustitución deja de soportar la reivindicación de las CC. AA. para aumentar los recursos del Sistema, originada en el exceso de demanda por los ciudadanos de los servicios vinculados al principio de suficiencia sobre su nivel de provisión óptimo.
- El modelo no justifica que los ciudadanos prefieran que un determinado servicio sea provisto por su Comunidad y financiado con el Sistema respecto a que este servicio sea provisto directamente por la AGE.
- Esta preferencia podría derivarse mediante la extensión del modelo anterior, al introducir la existencia de diferencias de renta entre CC. AA. e impuestos progresivos pagados a la AGE. Diferente grado de progresividad en los impuestos pagados a la AGE y a la Comunidad Autónoma supondría que los niveles de provisión óptimos de bienes provistos por la AGE se diferenciaran de los niveles de provisión de los bienes vinculados al principio de suficiencia. Además, como los ciudadanos con mayor renta relativa aportarían más en proporción al fondo común, el grado de internalización del coste de los bienes vinculados al principio de suficiencia sería mayor en estas Comunidades que en aquellas con menor renta relativa.

- Aún en el caso en que se introduzcan en el modelo diferencias de renta entre los individuos de diferentes CC. AA., siempre existirá un exceso de demanda de los bienes vinculados al principio de suficiencia respecto a los bienes vinculados al principio de autonomía, ya que nunca se llega a internalizar completamente el coste de los servicios financiados con los recursos vinculados al principio de suficiencia.

3. LA INFORMACIÓN FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Esta sección está dedicada a las fuentes de datos sobre la actividad financiera de las CC. AA. que van a ser utilizadas en el análisis empírico que se desarrolla en la siguiente sección.

Un primer apartado desarrolla cuáles son las diferentes publicaciones periódicas que contienen información relevante, así como su disponibilidad. Se hace especial referencia a las características específicas y limitaciones de cada una de ellas, ya que la calidad de la información económico-financiera existente condiciona, y limita, el análisis cuantitativo que puede desarrollarse con ella.

El segundo apartado explica, de forma sucinta, las principales características de los dos métodos de registro contable de las operaciones financieras de las Administraciones Públicas, la contabilidad pública y la contabilidad nacional. Conforme a las diferentes características de estos dos métodos, se justifica la elección de los datos utilizados en la siguiente sección de este capítulo. También se recoge cómo el déficit en términos presupuestarios se convierte en necesidades de tesorería e incremento de deuda pública.

3.1 Las distintas fuentes de datos financieros sobre las Comunidades Autónomas.

A continuación se presentan las fuentes de primera mano sobre la actividad financiera de las CC. AA., esto es, publicaciones elaboradas por los órganos administrativos que son los directamente relacionados con esta gestión financiera. Además de estas fuentes de primera mano existen otras publicaciones que recogen y agrupan esta información y a las que no se hace referencia.

Por otro lado, las publicaciones que se citan son periódicas, por lo que permiten generar bases de datos temporales de información homogénea, tanto en el volumen de datos como en la metodología de su elaboración.

La información presupuestaria de las Comunidades Autónomas.

Para analizar el resultado de las operaciones presupuestarias de las CC. AA. la principal fuente deberían ser los propios presupuestos, lo cual incluye tanto la documentación del proyecto de presupuestos como la documentación que integra la liquidación de este presupuesto y la rendición de cuentas ante el órgano fiscalizador externo que corresponda.

Sin embargo, hay dos razones que impiden utilizar directamente la documentación presupuestaria generada por las propias CC. AA.:

- La falta de homogeneidad de los criterios de imputación de las operaciones de ingresos y gastos presupuestarios entre CC. AA. Como consecuencia de la denominada competencia de autoorganización de las CC. AA., éstas tienen plena capacidad para determinar las normas que rigen su contabilidad presupuestaria. El artículo vigésimoprimer, número tres, de la LOFCA establece que los presupuestos de las CC. AA. deben elaborarse con criterios homogéneos, de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, en la realidad no existe tal grado de coordinación entre presupuestos de las CC. AA. y Presupuestos Generales del Estado.
- La no disponibilidad de la documentación relativa a la liquidación de los presupuestos. Así como la documentación del presupuesto inicial es de público acceso, con carácter general los estados de liquidación de los presupuestos no se hacen públicos por las CC. AA.

Para salvar ambas dificultades, aunque sea en parte, se utilizan las publicaciones periódicas sobre presupuestos iniciales y presupuestos liquidados de las CC. AA. que se comentan a continuación.

Presupuestos y presupuestos liquidados de las Comunidades Autónomas.

La Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial del Ministerio de Hacienda (sucesora de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Haciendas Territoriales) elabora anualmente desde 1984 dos series de publicaciones referidas, respectivamente, a los presupuestos (iniciales) de las CC. AA. y a la liquidación de los presupuestos de las CC. AA.

Las fuentes de los datos son los presupuestos iniciales y la liquidación de estos presupuestos de las CC. AA. que son remitidos por éstas al Consejo de Política Fiscal y Financiera, siendo la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial el órgano administrativo que recibe esta documentación.

Respecto a la información contenida en estas publicaciones, se recoge la máxima información posible común en todas y cada una de las CC. AA. En el caso de los volúmenes de liquidación de presupuestos, la información ha ido variando a lo largo de los años, aunque, en todo caso, se recogen al nivel de capítulo presupuestario los importes de ingresos y gastos en las fases de presupuesto definitivo, derechos reconocidos (ingresos) u obligaciones reconocidas (gastos) e ingresos y pagos líquidos.

Asimismo, se ofrecen, con diversas limitaciones, datos separados de los diferentes agentes públicos de las CC. AA: Administración general, Organismos Autónomos, Entidades Públicas y Entidades gestoras de la Seguridad Social, así como los datos consolidados, esto es, los que resultan de eliminar las transferencias internas, aquellas operaciones en las que el origen (gasto) y el destino (ingreso) son ambos agentes de la Comunidad Autónoma respectiva.

Estas publicaciones no solamente son la recopilación de la información presupuestaria de las CC. AA., no disponible de otra forma en el caso de los presupuestos liquidados, sino que incorporan una labor de homogeneización de esta información que hace posible la comparación entre Comunidades. Esta homogeneización exige realizar ajustes a los datos de base, que son explicados en la Introducción a cada uno de los volúmenes³⁶. Asimismo, se explican las limitaciones en la información de la que se ha dispuesto y los efectos que tienen estas limitaciones.

Los informes sobre financiación de las Comunidades Autónomas.

Como en el caso anterior, la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial publica desde 1986 con periodicidad anual un Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas.

En estos informes se recogen información pormenorizada de los diferentes recursos financieros de los que disponen las CC. AA. para financiar sus actividades. Se incluye información sobre:

- Los recursos del Sistema de financiación de las CC. AA. de régimen común que son transferidos por la AGE a las CC. AA., cuya fuente es la propia Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, que es el órgano encargado de su gestión.

³⁶ Véanse, por ejemplo, las páginas XXXII y XXXIII de la publicación referida al año 2001 de los presupuestos liquidados de las Comunidades Autónomas.

- Los recursos transferidos por la Seguridad Social a las CC. AA. para la financiación de los servicios transferidos.
- Los recursos financieros transferidos diversos órganos de la AGE a las CC. AA. y que no están vinculados al Sistema de financiación. Entre ellos destacan los fondos vinculados a los Convenios de colaboración firmados entre ambas Administraciones y las subvenciones que, dotadas en los Presupuestos Generales del Estado, son gestionadas por las CC. AA.
- Los fondos europeos gestionados por las CC. AA.
- Los ingresos obtenidos por las CC. AA. provenientes de su propia gestión. Se recogen información sobre la recaudación obtenida por cada una de las CC. AA. en los impuestos cuya gestión está transferida.
- Asimismo, se recoge información sobre las relaciones financieras entre la AGE y las CC. AA. de régimen foral.

Con carácter general, la información se ofrece en términos de caja (ingresos o pagos líquidos). Por ello, sirve de complemento a las publicaciones de presupuestos liquidados de las CC. AA. antes mencionadas.

Las cuentas regionales.

La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) elabora las cuentas económicas de las CC. AA., siguiendo las normas metodológicas recogidas en el Sistema de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 95) aplicable en los Estados miembros de la Unión Europea.

Las cuentas de las CC. AA. se integran en las cuentas de las Administraciones Públicas que, a su vez, forman parte de las cuentas de la economía española, que constituyen el registro en términos de contabilidad nacional de las operaciones de los agentes que constituyen la economía española.

Los datos elaborados en términos de contabilidad nacional son relevantes para el análisis de la actividad financiera de las CC. AA. porque, como se ha señalado anteriormente, la definición de los criterios de estabilidad presupuestaria (déficit y deuda pública) tanto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento firmado entre todos los Estados miembros de la Unión Europea como en las Leyes de estabilidad presupuestaria vigentes en España se realiza en términos de contabilidad nacional.

En cuanto a la serie de datos disponible, hasta el momento se encuentran publicados los datos correspondientes a los años 1997 a 2001.

Las cuentas financieras.

El Banco de España elabora con periodicidad trimestral las cuentas financieras de la economía española, dentro de las cuales se integran las cuentas financieras de las CC. AA., que forman parte de las cuentas financieras de las Administraciones Públicas.

Dentro de estas cuentas, se recoge información sobre la deuda elaborada según la metodología del Protocolo de Déficit Excesivo de cada una de las CC. AA. La serie publicada comienza en el año 1995.

3.2 La información disponible sobre los ingresos y gastos de las Comunidades Autónomas y su utilización.

Este apartado explica cuáles son las diferencias entre los distintos criterios de registro y presentación de la información financiera de las CC. AA. Sobre la base de estas diferencias, se justifica la opción de utilizar datos de presupuesto liquidado para desarrollar el análisis empírico recogido en la siguiente sección de este capítulo.

3.2.1 ¿Información en términos presupuestarios o de contabilidad nacional?.

Como se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior, se dispone de información financiera de las CC. AA. elaborada conforme a dos criterios diferentes, esto es, se dispone de información presupuestaria y de información en términos de contabilidad nacional. A continuación se presentan de forma esquemática las relaciones y las diferencias entre la contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional.

En primer lugar, hay que partir de la idea de que la contabilidad nacional transforma los datos microeconómicos obtenidos de la contabilidad de las diferentes unidades públicas en categorías macroeconómicas. Para ello, las cuentas económicas se elaboran a partir de la información de base suministrada por los registros de la contabilidad pública, que integra tanto la contabilidad presupuestaria como los registros de las operaciones no presupuestarias³⁷. Sin embargo, la misma información de base sirve a unas finalidades distintas y es computada conforme a diferentes criterios.

³⁷ Martínez Manzanedo (1994) p. 123

Las cuentas económicas constituyen un marco contable comparable a escala internacional cuyo fin es realizar una descripción sistemática y detallada de una economía en su conjunto (una región, un país o un grupo de países), sus componentes y sus relaciones con otras economías. Dentro de estas cuentas se incluyen las cuentas de los distintos sectores que proporcionan una descripción sistemática de las diferentes fases del proceso económico y que incorporan asimismo balances, para describir los stocks de activos, pasivos y patrimonio neto en el momento de la apertura y el cierre del período contable³⁸.

La contabilidad pública tiene por objeto suministrar información oportuna y relevante sobre la actividad financiera de los entes a los que es de aplicación a una pluralidad de agentes económicos y sociales, entre los que destacan los órganos de representación política de los ciudadanos, los órganos de gestión de las diferentes Administraciones Públicas y los órganos de control interno y externo de estas Administraciones Públicas³⁹.

Debido a que la contabilidad pública y la contabilidad nacional sirven a fines diferentes, cada una de ellas tiene criterios de imputación y clasificación específicos, sin que exista una relación directa entre ellos. Pueden resumirse las diferencias entre criterios en tres grupos: diferencias en el ámbito subjetivo, en los criterios de imputación de las operaciones y en los criterios de registro temporal.

En cuanto a las diferencias en el ámbito subjetivo, la contabilidad pública es de aplicación a los entes enumerados en el número 6 del apartado II. “Ámbito de aplicación”, de la Introducción del Plan General de Contabilidad Pública (PGCC). Esta enumeración incluye a los entes cuyo estatuto jurídico es público y excluye a aquellos que se regulan por el Derecho privado mercantil (las empresas públicas).

En el caso de la contabilidad nacional, se incluyen en el subsector Administraciones públicas todas las unidades institucionales que son otros productores no de mercado cuya producción se destina al consumo individual o colectivo, que se financian principalmente mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores y/o que efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional⁴⁰. De esta definición se deduce que es irrelevante el régimen jurídico que es de aplicación a las unidades

³⁸ Sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad, aprobado por Reglamento CE n. 2223/1996 del Consejo de 25 de junio de 1996 (Diario Oficial n. L 310 de 30/11/1996), capítulo I, epígrafes 1.01 y 1.02).

³⁹ Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 6 de mayo de 1994. El Plan no recoge de forma explícita cuál es su objeto, pero éste puede derivarse del texto de su Introducción (epígrafes II. Ambito de aplicación y III. Destinatarios y requisitos de la información contable).

⁴⁰ Sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad, aprobado por Reglamento CE n. 2223/1996, capítulo II, epígrafe 2.68.

a efectos de su integración en el subsector Administraciones Públicas, ya que el elemento que determina esa inclusión es la naturaleza de las actividades que desarrollan⁴¹.

Como consecuencia de la diferente definición del ámbito subjetivo, se pueden definir tres grupos de entidades:

- Entidades integradas tanto en el ámbito de la contabilidad pública como de la contabilidad nacional: la Administración General, los Organismos Autónomos que desarrollen actividades no de mercado y las entidades con estatuto jurídico público que desarrollen actividades no de mercado.
- Entidades integradas en el ámbito de la contabilidad pública pero no de la contabilidad nacional: Organismos Autónomos y entidades con estatuto jurídico público que desarrollan actividades de mercado.
- Entidades integradas en el ámbito de la contabilidad nacional y no de la contabilidad pública: empresas y otras entidades con estatuto jurídico privado sometidas al control de las Administraciones Públicas y que desarrollan actividades no de mercado.

Una segunda diferencia entre contabilidad pública y contabilidad nacional se produce en los criterios de registro y valoración de las operaciones. Si bien los criterios de contabilidad pública relativos tanto al registro de operaciones como a su valoración son generalmente aceptados para la elaboración de la contabilidad nacional, existen excepciones a esta equivalencia. A continuación se explican dos de los casos contemplados en el Manual del SEC 95 sobre el déficit y la deuda públicos:

- Las inyecciones de capital social realizadas por las Administraciones Públicas a las sociedades públicas⁴². En contabilidad pública se registran como inversión en activos financieros, esto es se trata de un gasto que no computa para el cálculo del déficit público. Sin embargo, en términos de contabilidad nacional los pagos deben contabilizarse como subvenciones de capital, que sí computan para el cálculo del déficit público, cuando no tengan como contrapartida un activo financiero de igual valor que el pago, esto es, un activo que genere dividendos por un valor superior a la inversión.
- Los ingresos por impuestos y cotizaciones sociales se computan en contabilidad pública en el momento en el que nace la obligación de pago, lo que se produce generalmente con anterioridad al ingreso líquido en la caja de la Administración

⁴¹ Eurostat (2000) pp. 7 y ss.

⁴² Eurostat (2000) pp. 35 y 49 y ss.

correspondiente. Sin embargo, hay una parte de estos recursos contabilizados que no llegan a pagarse nunca de forma efectiva, por bancarrotas de las empresas, por falta de eficacia del sistema recaudatorio o por otras causas⁴³. Por ello, en contabilidad nacional no deben registrarse los impuestos y cotizaciones sociales imputados en contabilidad pública cuya recaudación sea incierta.

Por último, la contabilidad pública y la contabilidad nacional pueden diferir en el criterio de imputación temporal de las operaciones. Con carácter general, el momento de registro de las operaciones de reconocimiento de obligaciones y derechos en contabilidad pública es válido para la contabilidad nacional, ya que el criterio en ésta es el principio del devengo, que se corresponde con la fase de ejecución del presupuesto de gastos obligaciones reconocidas y del presupuesto de ingresos derechos reconocidos.

Sin embargo, existen excepciones a esta equivalencia⁴⁴, entre las que destaca el registro de los intereses financieros de los instrumentos con retribuciones implícitas. En contabilidad pública estos intereses se imputan como gastos financieros en el momento del vencimiento de la deuda⁴⁵. En contabilidad nacional los intereses de cualquier instrumento de deuda se determinan conforme al principio del devengo aplicado de modo extensivo, esto es, se registran como si se devengaran de forma continua al acreedor sobre el importe del saldo vivo del principal, a lo largo de toda la vida de la deuda.

Tras poner de manifiesto las diferencias entre contabilidad pública y contabilidad nacional, a continuación se enumeran las causas por las cuales se ha optado por utilizar la información presupuestaria de las CC. AA. en la siguiente sección de este capítulo:

- La serie temporal disponible de datos de contabilidad presupuestaria es mucho más larga que la serie disponible de datos de contabilidad nacional.
- Los datos disponibles en la información en contabilidad nacional no permiten diferenciar los tipos de gasto de las CC. AA. que se consideran relevantes para explicar su comportamiento financiero. Como se desarrolla en las páginas siguientes, se considera esencial la diferencia entre los recursos de las CC. AA. que provienen de transferencias de la AGE y los recursos que éstas obtienen de forma autónoma, información que solamente es proporcionada por los datos presupuestarios.

⁴³ Reglamento CE n. 2516/2000 del Parlamento europeo y del Consejo, de 7 de noviembre, por el que se modifican los principios comunes del SEC 95 (Diario Oficial n. L 290/1, de 17 de noviembre de 2000).

⁴⁴ Eurostat (2000) pp. 89 y ss.

⁴⁵ Intervención General de la Administración del Estado (1994) Documento 5. Endeudamiento Público, regla 23, p. 125.

- Los conceptos propios de la contabilidad pública tienen una mayor capacidad explicativa que los conceptos de la contabilidad nacional respecto de las decisiones de las CC. AA. relativas a su endeudamiento y al nivel y composición de sus gastos, tal y como se explica a continuación.
- La mayor ventaja que proporciona el uso de la información en términos de contabilidad nacional, la comparabilidad de los datos de Administraciones que tienen regímenes jurídico-contables diferentes, no tiene relevancia en el caso del análisis comparado de las CC. AA. Esto es así porque existen escasas diferencias en los criterios de contabilización de las operaciones presupuestarias de estas Administraciones y porque estas diferencias pueden, en su mayoría, ser salvadas con ajustes realizados basándose en la información disponible de los pagos realizados por la AGE a las CC. AA.

3.2.2 ¿Información en términos de presupuesto inicial o de presupuesto liquidado?.

Una vez que se ha decidido la utilización de los datos presupuestarios de las CC. AA. en lugar de la información en términos de contabilidad nacional, corresponde elegir entre la información en términos de presupuesto inicial o de liquidación presupuestaria.

A primera vista puede parecer que la información en términos de presupuesto inicial es más útil y sencilla de utilizar que la información en términos de liquidación presupuestaria. Varias son las razones:

- Como se ha comentado, los datos de los presupuestos iniciales son de mucho más fácil acceso que los de los presupuestos liquidados. La documentación de los presupuestos iniciales se publica en los Diarios Oficiales de las CC. AA. y, en la actualidad, puede ser conseguida fácilmente a través de internet. Los datos de presupuestos liquidados solamente pueden obtenerse, en la mayoría de los casos, a través de la publicación del Ministerio de Hacienda antes mencionada.
- Como es lógico, los datos de los presupuestos iniciales están disponibles con mucha mayor antelación que los datos de los presupuestos liquidados. A principios de cada año ya es posible obtener la información de los presupuestos de ese año, mientras que la información sobre su liquidación solamente puede obtenerse alrededor de dos años después. Este hecho permite que los análisis empíricos que utilicen datos de presupuestos iniciales puedan recoger información mucho más actual que los que utilicen datos de presupuestos liquidados y que el periodo temporal abarcado por las series sea más amplio.

- En tercer lugar, puede parecer que la información contenida en los presupuestos iniciales es mayor que la contenida en los datos sobre liquidación presupuestaria. No solamente porque los estados financieros recogidos en los presupuestos iniciales tienen un mayor grado de desglose que los de los presupuestos liquidados, sino también por la documentación que acompaña a los presupuestos iniciales y que no se repite en los presupuestos liquidados. Sin embargo, esta diferencia en el nivel de información en muchos casos es más aparente que real.

A pesar de las razones citadas, debe de optarse por la información de ejecución presupuestaria, ya es la que refleja la actividad financiera real, al recoger los verdaderos ingresos y gastos de las CC. AA. Pueden identificarse tres causas de que la información del presupuesto inicial se desvíe de los ingresos y gastos que resultan de la ejecución del presupuesto:

- Debido a las estrategias de naturaleza política que inciden en la elaboración de los presupuestos públicos.
- Debido a la falta de información perfecta sobre el futuro.
- Debido al reflejo de la asunción de nuevas competencias.

En cuanto a los comportamientos estratégicos de naturaleza política que condicionan la elaboración de los proyectos de presupuestos, hay que tener en cuenta la naturaleza de los proyectos de presupuestos. Se trata de documentos de naturaleza esencialmente política presentados por el poder ejecutivo para su aprobación por el legislativo y en los que se recoge la plasmación del programa económico que se pretende desarrollar a lo largo del siguiente ejercicio presupuestario. Además, el gobierno, una vez aprobado el presupuesto por el poder legislativo, cuenta con mecanismos que le permiten desviarse en la ejecución de este presupuesto.

Como consecuencia de estos hechos, la estrategia del gobierno será presentar un proyecto de presupuesto que cumpla dos requisitos: que minimice el riesgo de ser atacado con éxito por la oposición en los debates presupuestarios y que le otorgue un margen de actuación suficiente para desarrollar la política económica que desee una vez esté aprobado.

Para conseguirlo, pueden utilizarse diversas estrategias:

- Disminuir la previsión del saldo presupuestario (déficit) mediante una disminución de los gastos o un aumento de los ingresos respecto de los que realmente son previsibles. Para ello puede utilizarse un escenario macroeconómico más optimista que el que realmente se obtiene aplicando las técnicas de previsión económica, lo cual suele suponer una previsión de ingresos superior; pueden dotarse gastos por

debajo del nivel necesario y posteriormente aprobar las correspondientes ampliaciones de crédito y créditos extraordinarios o, simplemente, pueden incluirse previsiones de ingresos superiores a las que realmente se obtengan de los modelos de previsión macroeconómica.

- Pueden presentarse previsiones de gastos mayores que los gastos que realmente se ejecutarán en partidas mejor consideradas políticamente y menores previsiones en las partidas peor consideradas. Una vez aprobado el presupuesto, puede corregirse la situación mediante transferencias de créditos desde las partidas supradotadas a las infradotadas.

El presupuesto inicial también se desvía de la liquidación presupuestaria como consecuencia de la falta de información perfecta sobre el futuro. Los presupuestos son elaborados varios meses antes de su entrada en vigor, que se extiende a lo largo de un año natural. La falta de información perfecta sobre el futuro provoca que los ingresos y gastos finales se desvíen de los previstos inicialmente, bien como consecuencia de que la evolución real de las variables macroeconómicas relevantes difiera de la prevista en los escenarios macroeconómicos utilizados en la elaboración del presupuesto, bien porque se produzcan acontecimientos impredecibles que incidan sobre los gastos e ingresos públicos.

En tercer lugar, en el caso de los presupuestos de las CC. AA. existe una causa específica que explica el hecho de que los presupuestos iniciales no recogen todos los ingresos y gastos producidos al final del ejercicio y cuyo efecto es, en muchos casos, muy relevante: el proceso de adopción de nuevas competencias.

Como se explicó en el capítulo anterior, la asunción del ejercicio efectivo de nuevas competencias de gasto supone que la Comunidad afectada deba recibir la financiación necesaria para cubrir el coste de su prestación. Para ello se utiliza la Participación en Ingresos del Estado (PIE), que se revisa con efectos 1 de enero de cada año, elevándose su cuantía en la medida necesaria para incorporar el coste de las nuevas competencias asumidas.

En los casos en los que la fecha en que la Comunidad comience a gestionar la nueva competencia sea el 1 de enero del año en que se haya producido la revisión de la PIE, el presupuesto inicial de la Comunidad recoge tanto los nuevos gastos asociados a la competencia como los mayores ingresos por la revisión de la PIE. Sin embargo, en la práctica se producen dos tipos de situaciones:

- La fecha en que la Comunidad Autónoma comienza a gestionar una nueva competencia no coincide con el 1 de enero, sino con una fecha posterior al inicio de la ejecución del presupuesto.

- El acuerdo de traspaso se alcanza a final del ejercicio, por lo que no hay tiempo para disminuir el crédito o créditos correspondientes en la sección presupuestaria afectada y aumentar la previsión de la PIE de la Comunidad correspondiente en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado del año siguiente.

En estos casos la revisión de la PIE tiene efectos el 1 de enero del año posterior a aquél en que comienza a gestionarse la competencia. Durante un periodo de tiempo que puede alcanzar el año, la financiación de los nuevos gastos asumidos por la Comunidad se produce mediante la aprobación de una modificación de crédito (transferencia) que permite el trasvase de los fondos necesarios desde los Presupuestos Generales del Estado al presupuesto de la Comunidad afectada⁴⁶. El presupuesto inicial de la Comunidad durante este periodo transitorio no recoge el impacto de la nueva competencia que gestiona realmente la Comunidad Autónoma, pero sí el presupuesto liquidado.

3.2.2 La relación entre el déficit público y la deuda pública.

Uno de los principios básicos de la regulación sobre estabilidad presupuestaria, tanto el Pacto de Estabilidad y Crecimiento como la legislación española, es la vinculación entre déficit y deuda públicos. Sin embargo, esta vinculación no significa que se produzca una relación directa y lineal entre el volumen de déficit y la emisión de deuda pública. En este apartado se explica cómo se produce esta relación.

Para ello, se debe desagregar esta relación en tres relaciones intermedias:

- Relación entre el déficit en términos de contabilidad nacional y el déficit presupuestario.
- Relación entre el déficit presupuestario y el déficit en términos de caja.
- Relación entre el déficit en términos de caja y la emisión de deuda pública.

A continuación se desarrolla cada una de estas relaciones y se ejemplifican con los datos de la liquidación de los Presupuestos Generales del Estado de 2002 recogidos en la documentación presupuestaria que acompaña al proyecto de Presupuestos Generales del

⁴⁶ Este régimen se encuentra contemplado en todos los Acuerdos de traspaso de competencias, con independencia de que se aplique en la práctica o no. Véase en el Anexo de cualquier Real Decreto de traspaso a una Comunidad Autónoma de régimen común, el apartado dedicado a la valoración de las cargas asumidas.

Estado de 2004⁴⁷ y de la previsión del programa de financiación de 2004 incluida en la misma documentación⁴⁸.

La relación entre el déficit en términos de contabilidad nacional y el déficit presupuestario.

El concepto de déficit público en términos de contabilidad nacional se define como la necesidad de financiación del sector Administraciones Públicas tal y como se define en el SEC 95⁴⁹. A su vez, la necesidad de financiación se define como el saldo negativo de la cuenta financiera de la unidad institucional de que se trate, saldo constituido por la adquisición neta de activos financieros menos la contracción neta de pasivos⁵⁰.

En cuanto al déficit presupuestario existen varios conceptos, siendo el más utilizado el saldo de pasivos financieros (capítulo IX), esto es, la diferencia entre los ingresos y los gastos por pasivos financieros. Un concepto de déficit presupuestario similar al concepto de contabilidad nacional es el saldo de operaciones financieras, esto es, la diferencia entre los ingresos y los gastos por activos y pasivos financieros (capítulos VIII y IX).

Como se ha comentado anteriormente, existen diferencias tanto en el ámbito subjetivo como en los criterios de contabilización e imputación entre contabilidad pública y contabilidad nacional, por lo que los resultados en el cómputo del déficit bajo una u otra metodología no son equivalentes. Así, la necesidad de financiación en el año 2002 del Estado en términos de contabilidad nacional fue de 3.420 millones de euros, mientras que el saldo de las operaciones financieras fue de 3.940 millones de euros.

La relación entre el déficit presupuestario y el déficit en términos de caja.

El déficit en términos de caja se define como la diferencia que existe entre el total de los ingresos recaudados por el Estado en un período de tiempo determinado y el de los pagos que ha realizado en ese mismo período, considerándose para su cálculo la totalidad de las operaciones no financieras, es decir, no sólo las que están incluidas en el presupuesto sino, además, aquellas otras que aparecen provisionalmente contabilizadas en el registro de

⁴⁷ Ministerio de Hacienda (2003b).

⁴⁸ Ministerio de Hacienda (2003a) p. 162.

⁴⁹ Reglamento CE n. 475/2000 del Consejo de 28 de febrero de 2000 por el que se modifica el Reglamento CE n. 3605/1993 relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (Diario Oficial n. L 58/1, de 3/III/2000).

⁵⁰ Sistema Europeo de Cuentas, aprobado por Reglamento CE n. 2223/1996, Capítulo 5, epígrafe 5.10.

operaciones no presupuestarias, y, tanto aquellas que derivan del presupuesto actual, como las que son consecuencia de presupuestos anteriores⁵¹.

De esta definición se deducen las diferencias entre el déficit presupuestario y el déficit en términos de caja:

- La diferencia entre obligaciones reconocidas y pagos en operaciones no financieras (4.353 millones de euros en 2002) y entre derechos reconocidos e ingresos en operaciones no financieras (5.760 millones de euros en 2002), lo que arroja una diferencia neta entre el saldo de derechos y obligaciones reconocidas y el saldo de ingresos y pagos de 1.407 millones de euros.
- El efecto de las operaciones no presupuestarias, que en 2002 supusieron un saldo positivo de 643 millones de euros.
- El efecto de los ingresos y pagos correspondientes a ejercicios cerrados, que en 2002 ascendió a un exceso de pagos sobre ingresos de 3.881 millones de euros.

La relación entre el déficit en términos de caja y la emisión de deuda pública

La necesidad de endeudamiento es el indicador que mide las necesidades de recursos líquidos que precisa el Estado para financiar el conjunto de sus operaciones. Se obtiene añadiendo al déficit de caja la variación neta resultante de las operaciones realizadas sobre activos financieros.

Estas operaciones sobre activos financieros se dividen en dos grandes grupos:

- La variación de activos financieros, que para el año 2004 se ha estimado en 5.800 millones de euros.
- La variación del saldo del Tesoro en el Banco de España, que para el año 2004 se ha previsto que disminuya en 2.000 millones de euros.

Para el año 2004 se ha previsto una necesidad de endeudamiento neto de 10.600 millones de euros, que resulta de sumar el déficit de caja previsto (6.800 millones de euros) y el saldo neto de las operaciones sobre activos financieros (3.800 millones de euros).

Sin embargo, la emisión bruta efectiva de deuda del Estado prevista para el año 2004 es muy superior a esta cifra, por cuanto debe cubrir no solamente la necesidad de

⁵¹ Intervención General de la Administración del Estado (2004) p. 133.

endeudamiento neto sino también el conjunto de amortizaciones de Deuda del Estado previstas, que ascienden a 68.900 millones de euros. Como consecuencia, la emisión bruta de deuda prevista en 2004 asciende a 79.500 millones de euros.

4. ANÁLISIS EMPÍRICO DEL COMPORTAMIENTO PRESUPUESTARIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

La presente sección recoge un conjunto de contrastes empíricos del comportamiento presupuestario de las Comunidades Autónomas, con los cuales se pretenden aplicar a las CC. AA. los análisis empíricos que han sido resumidos en la primera sección de este capítulo.

En el primer apartado se explican qué datos se han utilizado, el periodo temporal que abarcan y las limitaciones que presentan los datos disponibles. En la segunda sección se explica cuáles son las variables elegidas para cuantificar las decisiones presupuestarias de las CC. AA. y se desarrolla un análisis de la relación entre ambas. El tercer apartado recoge una batería de contrastes empíricos de las posibles causas del comportamiento presupuestario de las CC. AA. y las conclusiones que pueden derivarse de estos contrastes. Por último, el cuarto apartado recoge la posible extensión del análisis empírico y cuál es la información que es necesaria para desarrollar esta extensión.

4.1 Periodo temporal del análisis y fuentes de datos utilizadas.

Los datos de ejecución presupuestaria de las CC. AA. se han tomado de dos publicaciones del Ministerio de Hacienda:

- La serie de presupuestos liquidados de las CC. AA., elaborada por la actual D. G. de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial. La serie comienza en el año 1984 y el último año publicado es el año 2001.
- La serie de Informes sobre la financiación de las Comunidades Autónomas, elaborados por la actual D. G. de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial. En este caso, la serie comienza en el año 1986 y el último informe publicado corresponde al año 2000.

Como se ha venido comentando, la base del análisis está formada por la clasificación de los gastos de las CC. AA. en tres grupos, los vinculados al principio de suficiencia, vinculados al principio de solidaridad y los vinculados al principio de autonomía. Para poder desarrollar esta clasificación es necesario disponer de la información contenida en ambas

publicaciones, por lo cual el ámbito temporal de estudio se debe limitar a los años 1986-2000, años para los cuales se encuentran disponibles los informes sobre financiación.

En los cuadros siguientes se recogen qué recursos se ha computado en cada uno de los grupos antes mencionados.

Cuadro 6. Recursos vinculados al principio de suficiencia.

	Periodo del coste efectivo	Sistema de financiación 87-91	Sistema de financiación 92-96	Sistema 97-01
CC. AA. artículo 143	<p>Recursos proporcionados por el Sistema de financiación:</p> <p>Entregas a cuenta PIE.</p> <p>Insuficiencias de financiación, subvenciones de autogobierno y comisiones de liquidación.</p> <p>Financiación coste efectivo de transferencias.</p> <p>Recaudación normativa de tributos y tasas cedidos.</p> <p>Transferencias finalistas de la Administración General del Estado.</p>	<p>Recursos proporcionados por el Sistema de financiación:</p> <p>Entregas a cuenta PIE.</p> <p>Participación CA uniprovincial.</p> <p>Liquidación PIE ejercicio anterior.</p> <p>Comisiones de liquidación.</p> <p>Financiación coste efectivo de transferencias.</p> <p>Recaudación normativa de tributos y tasas cedidos.</p> <p>Transferencias finalistas de la Administración General del Estado.</p> <p>Transferencias del IMSERSO.</p> <p>Fondos procedentes de la Unión Europea vinculados al principio de suficiencia.</p>	<p>Recursos proporcionados por el Sistema de financiación:</p> <p>Entregas a cuenta PIE.</p> <p>Participación CA uniprovincial.</p> <p>Liquidación PIE ejercicio anterior.</p> <p>Financiación coste efectivo de transferencias.</p> <p>Recaudación normativa de tributos y tasas cedidos.</p> <p>Transferencias finalistas de la Administración General del Estado.</p> <p>Transferencias del IMSERSO.</p> <p>Fondos procedentes de la Unión Europea vinculados al principio de suficiencia.</p>	<p>Recursos proporcionados por el Sistema de financiación:</p> <p>Entregas a cuenta PIE.</p> <p>Participación CA uniprovincial.</p> <p>Anticipos tarifa autonómica IRPF y Fondo de Garantía</p> <p>Liquidación PIE, tarifa autonómica IRPF y Fondo de garantía del ejercicio n-2.</p> <p>Financiación coste efectivo de transferencias.</p> <p>Recaudación normativa de tributos y tasas cedidos.</p> <p>Transferencias finalistas de la Administración General del Estado.</p> <p>Transferencias del IMSERSO.</p> <p>Fondos procedentes de la Unión Europea vinculados al principio de suficiencia.</p>
CC. AA. artículo 151	<p>Los mismos que los anteriores más los recursos transferidos por el INSALUD.</p>	<p>Los mismos que los anteriores más los recursos transferidos por el INSALUD.</p>	<p>Los mismos que los anteriores más los recursos transferidos por el INSALUD y el ISM.</p>	<p>Los mismos que los anteriores más los recursos transferidos por el INSALUD y el ISM.</p>

Cuadro 7. Recursos vinculados a los principios de solidaridad y de autonomía.

	Periodo del coste efectivo	Sistema de financiación 87-91	Sistema de financiación 92-96	Sistema 97-01
Recursos vinculados al principio de solidaridad				
Todas las CC. AA.	Fondos de Compensación Interterritorial. Asignaciones de nivelación de servicios.	Fondos de Compensación Interterritorial. Asignaciones de nivelación de servicios. Fondos procedentes de la Unión Europea vinculados al principio de solidaridad.	Fondos de Compensación Interterritorial. Asignaciones de nivelación de servicios. Fondos procedentes de la Unión Europea vinculados al principio de solidaridad.	Fondos de Compensación Interterritorial. Asignaciones de nivelación de servicios. Fondos procedentes de la Unión Europea vinculados al principio de solidaridad.
Recursos vinculados al principio de autonomía				
Todas las CC. AA	Ingresos por tributos propios y recargos sobre tributos del Estado y municipales. Exceso de la recaudación real de los tributos y tasas cedidos sobre la recaudación normativa. Ingresos patrimoniales (capítulos 5 y 6). Transferencias corrientes y de capital que no se hayan considerado recursos de suficiencia o solidaridad. Ingresos por operaciones financieras.	Ingresos por tributos propios y recargos sobre tributos del Estado y municipales. Exceso de la recaudación real de los tributos y tasas cedidos sobre la recaudación normativa. Ingresos patrimoniales (capítulos 5 y 6). Transferencias corrientes y de capital que no se hayan considerado recursos de suficiencia o solidaridad. Ingresos por operaciones financieras.	Ingresos por tributos propios y recargos sobre tributos del Estado y municipales. Exceso de la recaudación real de los tributos y tasas cedidos sobre la recaudación normativa. Ingresos patrimoniales (capítulos 5 y 6). Transferencias corrientes y de capital que no se hayan considerado recursos de suficiencia o solidaridad. Ingresos por operaciones financieras.	Ingresos por tributos propios y recargos sobre tributos del Estado y municipales. Exceso de la recaudación real de los tributos y tasas cedidos sobre la recaudación normativa. Ingresos patrimoniales (capítulos 5 y 6). Transferencias corrientes y de capital que no se hayan considerado recursos de suficiencia o solidaridad. Ingresos por operaciones financieras.



Respecto a estos cuadros, cabe hacer las siguientes puntualizaciones:

- La aplicación del Sistema de financiación provoca una diferencia entre los recursos percibidos realmente cada año por las Comunidades y los recursos imputables a ese año. Los cuadros resúmenes de información que aparecen al principio de los Informes de financiación recogen la financiación definitiva imputable a cada ejercicio. Sin embargo la financiación que realmente reciben las CC. AA. (y de la que disponen para financiar sus gastos) en ese ejercicio no es ésa. En cada ejercicio presupuestario, las CC. AA. perciben una entrega a cuenta provisional de los recursos financieros de ese año, cuya cuantía definitiva solamente es conocida en el momento en que se liquidan, y la liquidación de los recursos financieros correspondientes a uno o dos años antes. Bajo la premisa de que los recursos que financian los gastos de las CC. AA. son los efectivamente percibidos cada año, no los imputables a ese año, no pueden tomarse simplemente los datos recogidos en los cuadros resúmenes, sino que debe desarrollarse la reclasificación que recoge el cuadro 6.
- Las CC. AA. uniprovinciales asumieron servicios antes desarrolladas por las Diputaciones provinciales, por lo cual reciben la financiación por participación de las Diputaciones en los ingresos del Estado. Sin embargo, se produce una diferencia entre las CC. AA. uniprovinciales que han integrado esta financiación en la Participación de las CC. AA. en los ingresos del Estado y aquellas que siguen percibiendo la Participación de la Diputación como recursos diferenciado. Para ser homogéneos en el tratamiento de las CC. AA. es necesario integrar dentro de los recursos del Sistema de financiación la participación en los Ingresos del Estado de las Diputaciones en aquellas CC. AA. que la perciban como recurso diferente de la Participación de las CC. AA. en Ingresos del Estado.
- Existen CC. AA. que ejercen las competencias de intermediación financiera entre la AGE y las Entidades Locales, lo que significa que perciben de la AGE la participación de sus Entidades Locales en los ingresos del Estado y la transfieren a éstas. Estos ingresos no pueden ser considerados como propios de las CC. AA., ya que actúan como meros intermediarios. Además, como hay CC. AA. que no ejercen las competencias de intermediación, no los perciben, por lo que, para homogeneizar el tratamiento de las CC. AA., se ha excluido de los ingresos de aquellas CC. AA. que la perciban la participación en ingresos del Estado de las Entidades Locales.
- Las transferencias finalistas de la AGE incluyen aquellos recursos transferidos a las CC. AA. con destino finalista y que, generalmente, son financiación de actividades

realizadas por terceros: los Convenios de colaboración, los Contratos-Programa y las subvenciones gestionadas por las CC. AA.

- Los ingresos por operaciones financieras se calculan como el saldo de las operaciones recogidas en los capítulos VIII y IX del presupuesto. Esto es, los ingresos netos por activos financieros (capítulo VIII de ingresos menos capítulo VIII de gastos) más los ingresos netos por pasivos financieros (capítulo IX de ingresos menos capítulo IX de gastos). Este concepto es diferente del concepto de déficit que se explica más adelante.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que las fuentes de información de las dos series de publicaciones son diferentes, como ya se ha comentado. En el caso de la serie de presupuestos liquidados, las fuentes son la información sobre liquidación de presupuestos remitida directamente por las CC. AA. al Consejo de Política Fiscal y Financiera en cumplimiento de los Acuerdos sobre armonización en la información presupuestaria. Esta información está constituida, generalmente, por la Cuenta de liquidación de los presupuestos que se remite al Tribunal de Cuentas.

En el caso de los informes sobre financiación, la información de base está constituida por los datos de ejecución presupuestaria de los órganos de la AGE que mantienen relaciones financieras con las Comunidades Autónomas.

Como consecuencia de las diferentes fuentes de información, se producen discrepancias en los datos, como consecuencia, básicamente de:

- Diferencias en la imputación presupuestaria. Gastos que tienen una determinada consideración para el presupuesto de la AGE con contabilizados en el presupuesto de las CC. AA. con otro criterio. Este caso se ha planteado en las entregas a cuenta por tarifa autonómica del IRPF del año 1997. Una buena parte de las CC. AA. contabilizaron estas entregas a cuenta como transferencias corrientes, cuando tienen la consideración de ingresos tributarios. En estos casos, se ha procedido a una reclasificación de estas entregas a cuenta.
- Transferencias efectuadas a entidades de las CC. AA. que no están integradas en los presupuestos consolidados. En ocasiones las CC. AA. reciben transferencias de la AGE a través de entidades que no entran en el ámbito de consolidación presupuestaria, por lo cual los ingresos no se computan en el presupuesto consolidado de la Comunidad. Para homogeneizar la información entre Comunidades, se han considerado ingresos de las Comunidades Autónomas todas las transferencias por los recursos recogidos en los cuadros anteriores, con independencia de su contabilización o no en los presupuestos consolidados.

- Diferencias en la imputación temporal. En el caso de las transferencias finalistas es común que los presupuestos de la AGE contabilicen como gasto del ejercicio las obligaciones reconocidas hasta 31 de diciembre, mientras que las Comunidades Autónomas pueden contabilizar como ingreso bien cuando se conocen los derechos reconocidos o bien en el momento en que se produce el ingreso en caja. Por ello, es posible que gastos de la AGE de un ejercicio sean ingresos del ejercicio siguiente en la Comunidad respectiva.

En estos casos se ha considerado siempre como válido el criterio de contabilización temporal de la AGE, lo que garantiza la homogeneidad entre Comunidades Autónomas.

4.2 Las variables que miden el comportamiento presupuestario de las Comunidades Autónomas.

La literatura empírica sobre el comportamiento presupuestario de los agentes públicos analiza las decisiones de estos agentes a través de tres variables básicas:

- El gasto público.
- El déficit público.
- La deuda pública, tanto acumulada a final del año como el incremento producido a lo largo de cada ejercicio.

De estas tres variables, en el caso de las CC. AA. no se analiza la evolución de la deuda pública. Las razones que justifican esta decisión son dos: la falta de información disponible sobre la deuda por CC. AA. anterior a 1995 y el hecho de que, tal y como se ha explicado en el capítulo anterior, no existe una relación directa y lineal entre el déficit presupuestario y la variación en el volumen de deuda.

Como el tamaño de los países que son objeto de los trabajos empíricos no es igual, es necesario homogeneizar esta información. Para ello, se utilizan los porcentajes que suponen cada una de las variables anteriores sobre el Producto Interior Bruto.

Este análisis parte de la hipótesis de que todos los agentes analizados se encuentran en la misma situación relativa respecto a su capacidad de decidir el nivel de gasto público y qué instrumentos utilizan para financiarlo. Esto es, todos los gobiernos cuentan con la misma capacidad para decidir aumentar o disminuir tanto cuáles son los servicios que financian a través del presupuesto como su nivel de prestación.

Esta hipótesis no se cumple en el caso de los agentes que son objeto de estudio en este trabajo, las Comunidades Autónomas. Como se ha explicado anteriormente, la capacidad de cada una de las Comunidades Autónomas para decidir su gasto público está determinada por el nivel competencial asumido en cada momento, esto es, por cuáles sean las competencias que le hayan sido efectivamente transferidas.

Una primera solución a este problema podría ser distinguir entre las Comunidades Autónomas del artículo 151 y las Comunidades Autónomas del artículo 143, puesto que las Comunidades incluidas en cada uno de los grupos tendrían un nivel competencial similar. Sin embargo, este método no soluciona el problema ya que, aún dentro de cada uno de los dos grupos de Comunidades, el nivel de competencias asumidas es dispar entre Comunidades. Este hecho es consecuencia del carácter bilateral de los procesos de negociación de los trasposos (se producen a través de negociaciones entre la AGE y la Comunidad Autónoma afectada). A pesar de los intentos de la AGE de que los procesos de transferencia se produzcan simultáneamente a todas las CC. AA., el hecho es que las mismas competencias son transferidas a las CC. AA. en años distintos.

Por lo tanto, en el caso de las Comunidades Autónomas es necesario encontrar una variable que, al medir el nivel de competencias de gasto asumidas en cada momento, permita homogeneizar la información presupuestaria y, así, haga posible la comparación entre Comunidades.

Esta variable son los recursos vinculados al principio de suficiencia, que están constituidos por la suma de los recursos que el Sistema de financiación atribuye a cada Comunidad Autónoma en cada uno de los años que abarca el análisis más los recursos que perciben las CC. AA. como transferencias finalistas diferentes de las transferencias de solidaridad. Esto es, la suma de los recursos que perciben las CC. AA. para financiar los gastos ineludibles, bien por competencias transferidas, bien por determinados servicios financiados directamente por otra Administración.

A continuación se argumenta esta decisión.

En primer lugar, debe puntualizarse que con la expresión *Sistema de financiación* se identifica no uno, sino los varios Sistemas de financiación de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas existentes. Junto con el Sistema de financiación propiamente dicho, que financia las competencias distintas de los servicios incluidos en el ámbito de la Seguridad Social, se encuentran los sistemas de financiación de estas últimas competencias, que abarcan:

- El Sistema de financiación de las competencias de Sanidad.

- El Sistema de financiación de las competencias de servicios sociales de la Seguridad Social.
- El Sistema de financiación de las competencias del Instituto Social de la Marina.

Salvo en los casos en que específicamente se distinga entre distintos Sistemas de financiación, a partir de ahora se consideran de forma conjunta todos los recursos proporcionados por los anteriores Sistemas a las Comunidades Autónomas bajo la denominación Sistema de financiación.

La utilización del conjunto de recursos vinculados al principio de suficiencia como medio para comparar el nivel competencial asumido por cada Comunidad Autónoma en cada momento implica que el Sistema proporciona a cada Comunidad en cada momento exclusivamente los recursos que le permiten financiar el coste efectivo mínimo de los servicios de su competencia. Esto es, que el Sistema de financiación no incorpora mecanismos que puedan ser clasificados dentro de los recursos vinculados al principio de solidaridad.

Los argumentos que permiten sostener esta hipótesis son los siguientes:

- Por aplicación de la metodología del coste efectivo, los recursos que perciben las CC. AA. a través del Sistema son, exclusivamente, las necesidades de financiación de estos servicios.
- Los Sistemas de financiación 87-91 y 92-96 parten de unas necesidades de financiación en el año base obtenidas a través de la aplicación a una masa financiera global de distintos criterios socio-económicos. Este recálculo no supone la introducción de mecanismos de redistribución de renta, sino la medición en el año base correspondiente de las necesidades de financiación reales de los servicios transferidos en cada Comunidad Autónoma.
- En especial, la introducción del criterio de renta relativa dentro de estas variables socio-económicas debe ser considerado como una forma de medir el diferencial en las necesidades de financiación de las CC. AA., esto es, la menor riqueza relativa es un indicador de un mayor coste en la prestación de los servicios transferidos.
- En todo caso, aquellos recursos que, regulados o no en los Acuerdos sobre financiación de las CC. AA., estén destinados específicamente a promover la solidaridad se han incluido en el grupo de los recursos vinculados al principio de solidaridad.
- Por último, los agentes de gasto de las CC. AA. (los titulares de las Consejerías con responsabilidad de gasto y los titulares de los organismos públicos) conocen cuál es

la financiación percibida por la Comunidad a través del Sistema de financiación y demandan de su Consejeros de Hacienda como mínimo una financiación igual a la proporcionada por el Sistema.

Atendiendo a las consideraciones anteriores, las dos variables que se han definido son el ejercicio por las CC. AA. de su capacidad de generar ingresos autónomos y la financiación de sus gastos autónomos mediante déficit.

a) El ejercicio por las Comunidades Autónomas de su capacidad para obtener ingresos autónomos.

Se define como el cociente entre los recursos vinculados al principio de autonomía y los recursos vinculados al principio de suficiencia.

Mediante este coeficiente se cuantifica la decisión de las Comunidades Autónomas de elevar su gasto por encima del nivel mínimo, cuanto mayor sea el coeficiente, mayor esfuerzo habrá hecho la Comunidad para obtener recursos más allá de los que le proporciona el Sistema de financiación.

Este coeficiente cumple en nuestro análisis la función que el coeficiente entre gasto público y PIB en los análisis de comparación entre países.

b) La financiación mediante déficit.

Se define como el cociente entre el déficit presupuestario de la Comunidad Autónoma y los recursos vinculados al principio de suficiencia. Como es común, tiene signo negativo en el caso de déficit presupuestario y positivo en el caso de superávit.

En cuanto al numerador de esta expresión, se toma el concepto habitual de déficit presupuestario como diferencia entre las obligaciones reconocidas por los capítulos I al VIII y los derechos reconocidos por los capítulos I al IX.

Como se ha comentado en la sección primera de este capítulo, este concepto de déficit presupuestario difiere del concepto de déficit en términos de Contabilidad Nacional (capacidad o necesidad de financiación). Asimismo, el concepto de déficit presupuestario no puede identificarse con el endeudamiento neto de la Comunidad Autónoma en el ejercicio.

Respecto al denominador de la expresión, como se ha argumentado anteriormente, se ha elegido el total de recursos vinculados al principio de suficiencia.

Este coeficiente cuantifica la decisión de las Comunidades Autónomas de incurrir en déficit para financiarse.

c) La relación entre el ejercicio de la autonomía financiera y la financiación mediante déficit.

Antes de analizar las causas que pueden justificar las decisiones de las CC. AA. respecto a su gasto autónomo y a su déficit, debe verificarse la posible relación entre estas dos variables.

La teoría justifica una relación positiva entre el nivel de gasto público y el nivel de déficit. Trasladando esta relación al ámbito de las CC. AA., debería existir una relación positiva entre la utilización por las CC. AA. de su capacidad para generar ingresos autónomos, esto es, su decisión de incurrir en gastos más allá de los gastos mínimos, y el déficit presupuestario.

Para comprobar si se produce esta relación se ha elaborado la tabla 6 en la cual se recogen en las dos primeras columnas los coeficientes medios por Comunidad Autónoma de las variables explicadas, así como la media, la mediana y la desviación típica de estas variables para el conjunto de las CC. AA. En los gráficos 1, 2 y 3 se presenta esta misma información de forma visual.

Tabla 6. Relación entre la autonomía financiera y el déficit presupuestario en las Comunidades Autónomas.

Comunidad Autónoma	Ejercicio autonomía financiera: autfin	Financiación mediante déficit: defpre	Regresión			Test de causalidad de Granger	
			Coeficiente	significativo al	R ²	Estadístico F	Probabilidad
02. CAT	0,2314	-0,2261	0,0665	--	0,0031	0,0301	0,9704
03. GAL	0,1386	-0,0962	-0,7173	99%	0,4414	4,2371	0,0556
04. AND	0,1280	-0,0869	-0,6289	95%	0,3916	1,3345	0,3161
05. AST	0,3556	-0,2097	0,2133	--	0,0606	0,4369	0,6606
06. CTB	0,4256	-0,2319	-0,5936	--	0,1771	3,1847	0,0961
07. LRJ	0,3367	-0,0903	0,2505	--	0,0377	9,3677	0,0080
08. MUR	0,4545	-0,2500	-0,6660	99%	0,7139	2,7520	0,1232
09. VAL	0,1578	-0,1076	0,1068	--	0,0029	2,7804	0,1211
10. ARG	0,3573	-0,1639	-0,3422	--	0,1168	1,1050	0,3769
11. CLM	0,2167	-0,0503	0,0924	--	0,0074	0,3922	0,6879
12. ICN	0,4391	-0,0420	0,1690	--	0,0996	0,7714	0,4939
14. EXT	0,2840	-0,0370	0,0036	--	0,0000	0,7526	0,5018
15. IBL	0,6676	-0,1942	-0,1368	--	0,0312	1,3646	0,3091
16. MAD	0,5162	-0,1899	-0,5167	99%	0,5847	1,6751	0,2477
17. CYL	0,4395	0,1530	0,4928	99%	0,5484	1,8406	0,2200
Media	0,3432	-0,1215					
Desviación	0,2500	0,2294					
% desv/media	0,7284	1,8881					

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 1. Autonomía financiera y déficit presupuestario en las CC. AA. de Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias.

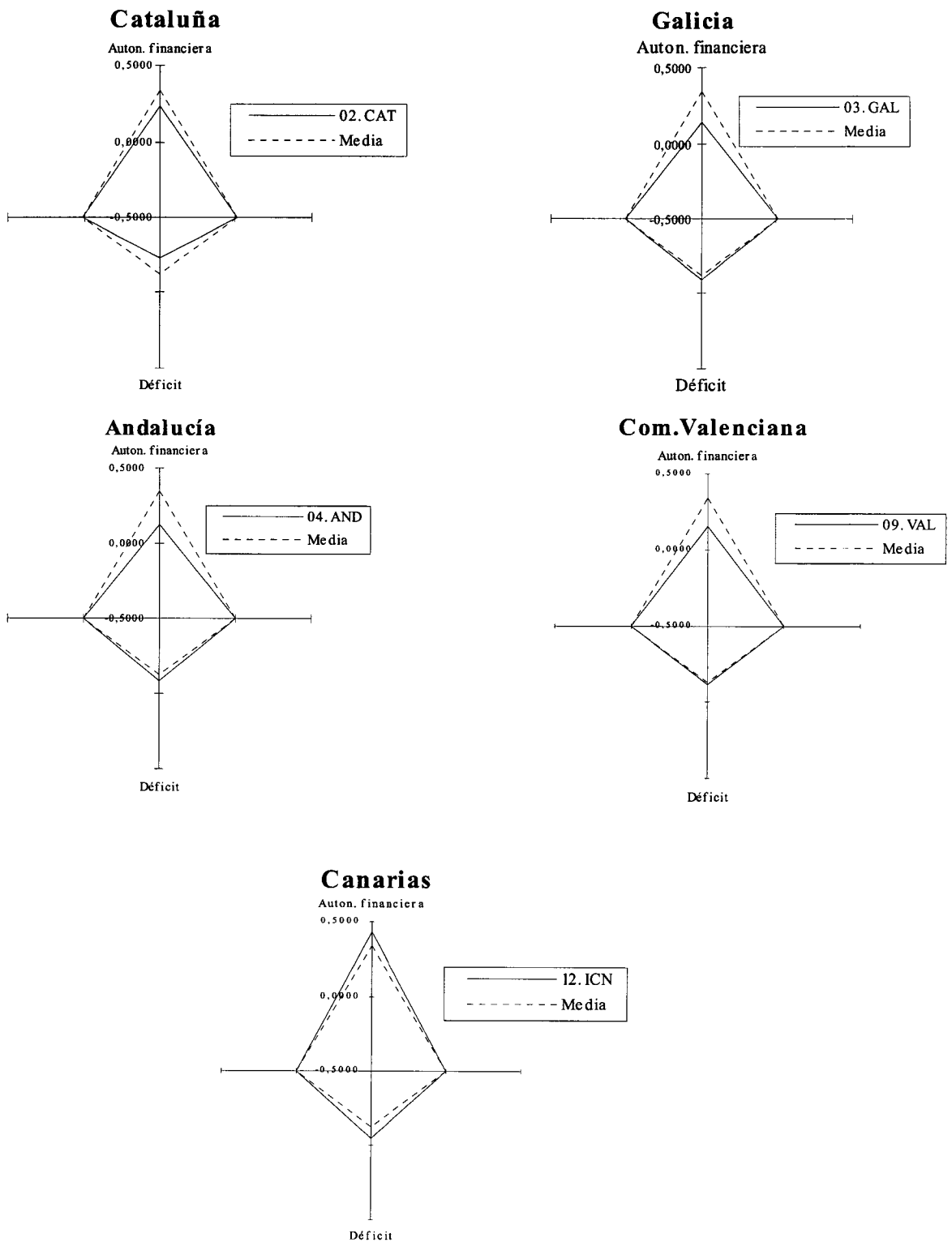


Gráfico 2. Autonomía financiera y déficit presupuestario en las CC. AA. de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia y Aragón.

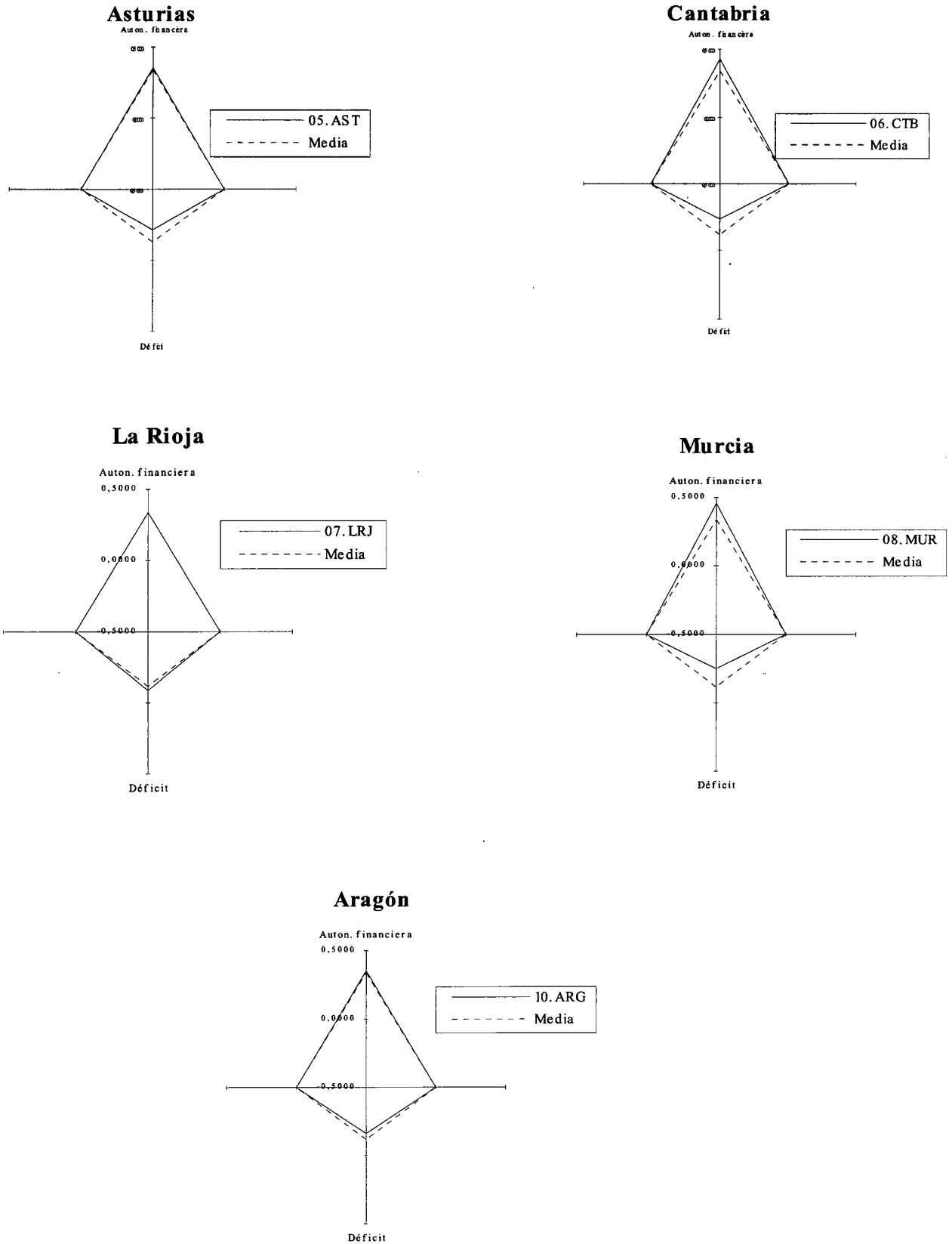
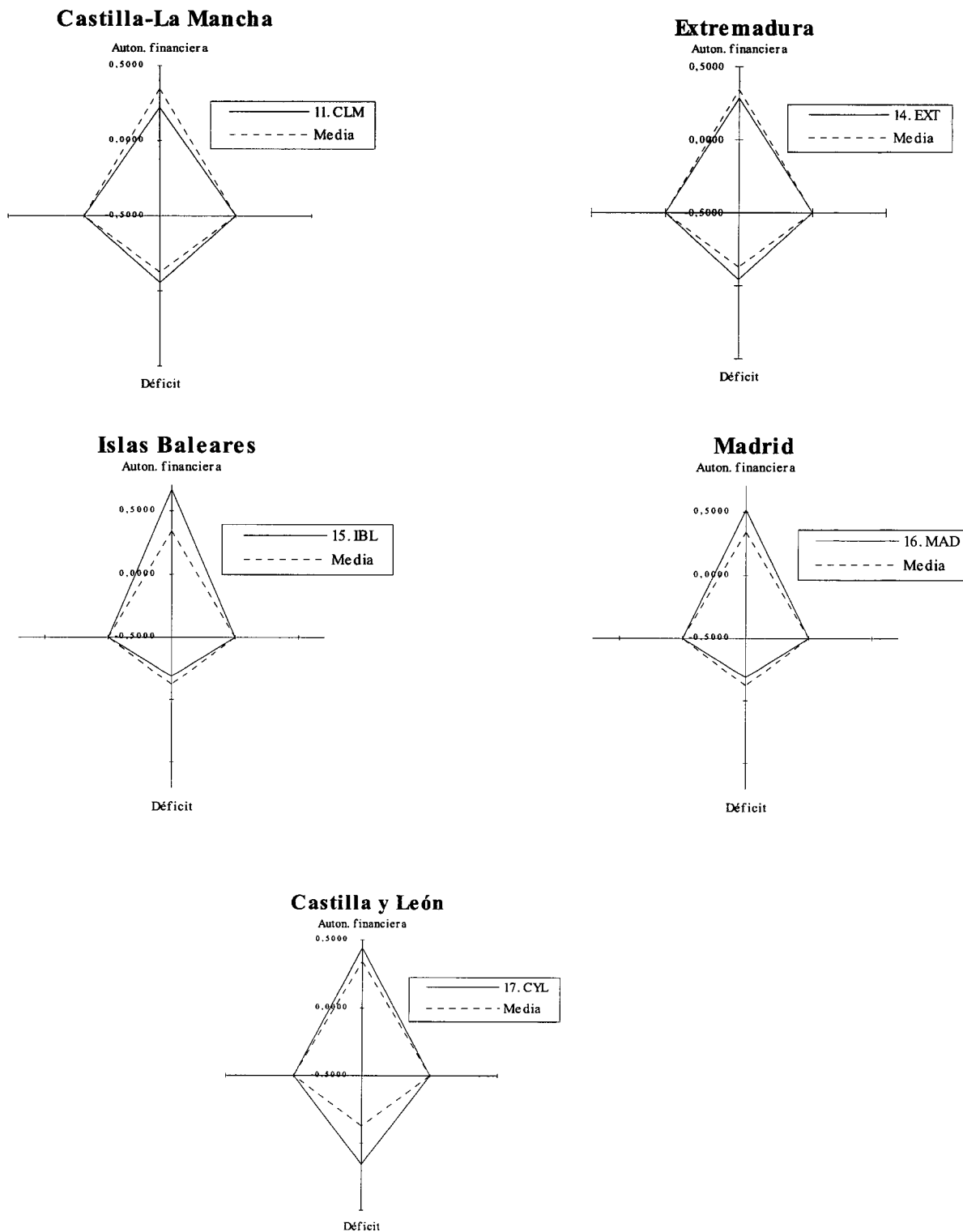


Gráfico 3. Autonomía financiera y déficit presupuestario en las CC. AA. de Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León.



De la observación de los datos contenidos en las dos primeras columnas de la tabla 6 puede afirmarse que existe una gran diferencia entre las CC. AA. en cuanto a su comportamiento presupuestario, tanto en lo que se refiere al ejercicio de la autonomía financiera como respecto de la financiación a través del déficit.

Esta observación se corrobora numéricamente atendiendo a porcentaje que representa la desviación típica respecto de la media en las dos variables consideradas. Ambos porcentajes presentan un valor elevado, siendo significativamente mayor el porcentaje que corresponde a la financiación a través de déficit.

Las siguientes tres columnas ofrecen los resultados de un conjunto de regresiones por mínimos cuadrados ordinarios. Para cada Comunidad Autónoma se ha estimado la relación entre el déficit público (variable dependiente) y la autonomía financiera, como variable explicativa del déficit público.

De los resultados puede deducirse que no existe tal relación. En primer lugar, los coeficientes en 8 CC. AA. tienen un signo contrario al que predice la teoría. En estas Comunidades, un aumento en el gasto autónomo no aumenta, sino que disminuye el nivel de déficit.

Además, solamente en 5 Comunidades Autónomas el coeficiente obtenido en la estimación es significativo a un nivel superior al 90%. De estas 5 Comunidades, en una de ellas (Castilla y León) el signo es el contrario al que predice la teoría.

En las dos últimas columnas se refleja el resultado de los test de causalidad de Granger aplicados a las variables. La hipótesis nula es que la autonomía financiera no es causa del déficit presupuestario y el test se ha realizado con dos periodos de retardo en cada variable. Solamente puede rechazarse la hipótesis nula de que la autonomía financiera no causa el déficit presupuestario en los casos de Galicia y La Rioja.

4.3 Las variables explicativas.

En el anterior apartado se ha comprobado que el grado en que las CC. AA. utilizan el déficit público como forma de financiación de los servicios públicos que prestan a los ciudadanos no puede explicarse por el mayor o menor ejercicio de la autonomía financiera, corresponde en este apartado desarrollar un conjunto de análisis para investigar qué variables explican el comportamiento presupuestario de las CC. AA.

Los siguientes apartados recogen el resultado de estos análisis, que pueden clasificarse en dos grupos; los que se basan en las características de los Sistemas de financiación de las CC. AA. que han estado vigentes hasta el año 2002 y los que se basan en

los modelos de economía política a los que se ha hecho referencia en el final del capítulo segundo y en la primera sección de este capítulo cuarto.

Dentro del primer grupo se distingue entre la evolución de la financiación de las competencias comunes y las particularidades del proceso de asunción de competencias por las CC. AA. En cuanto al segundo grupo, los modelos de economía política permiten desarrollar cuatro posibles explicaciones de la evolución del ejercicio de la autonomía financiera y del déficit:

- La fragmentación política.
- El ciclo partidista.
- El ciclo electoral.
- El ciclo económico.

No se hace análisis de fragmentación procedimental puesto que, como se ha desarrollado en el capítulo tercero, no existen diferencias significativas en los procedimientos electorales y presupuestarios entre CC. AA.

4.3.1 El Sistema de financiación de las competencias comunes vigente.

Este grupo de variables tienen por objeto analizar si existe una relación entre el Sistema de financiación de las competencias comunes vigente en cada momento y el comportamiento presupuestario de las Comunidades Autónomas. Se definen dos variables: diferencias entre Sistemas y maduración del Sistema de financiación.

a) Diferencias entre Sistemas.

Se distinguen cuatro fases o periodos en función del Sistema de financiación de las competencias comunes aplicado:

- La fase del coste efectivo. Esta fase se prolongó desde la entrada en vigor de la LOFCA (en 1981) hasta el año 1986. De esta etapa solamente se dispone de datos relativos a un solo año, 1986.
- El quinquenio 1987-1991, que se corresponde con el primer Sistema de financiación. Se dispone de datos de los cinco años del quinquenio.
- El quinquenio 1992-1996, del que se dispone de datos de los cinco años del quinquenio.

- El quinquenio 1997-2001, del que se dispone de datos de los cuatro primeros años, 1997 a 2000.

En la tabla 7 se recogen los importes medios para cada uno de los periodos anteriores de cada una de las CC. AA. y del conjunto de ellas.

En primer lugar, se puede observar una diferencia entre el quinquenio 97-01 y los dos quinquenios anteriores, tanto en la media de la autonomía financiera como en el déficit presupuestario, ya que los valores son más reducidos en el último periodo.

Asimismo, se observa un proceso de convergencia en el comportamiento de las CC. AA., esto es, a medida que pasa el tiempo, las desviaciones respecto de la media disminuyen, especialmente en el caso del déficit presupuestario.

Tabla 7. Autonomía financiera y déficit de las CC. AA. Valores medios por periodo.

Comunidad	Periodo coste efectivo		Sistema 87-91		Sistema 92-96		Sistema 97-01	
	Autonomía	Financiación	Autonomía	Financiación	Autonomía	Financiación	Autonomía	Financiación
	financiera	mediante	financiera	mediante	financiera	mediante	financiera	mediante
Autónoma	(autfin)	déficit (defpre)	(autfin)	déficit (defpre)	(autfin)	déficit (defpre)	(autfin)	déficit (defpre)
02. CAT	0,3618	-0,3279	0,2349	-0,2478	0,2590	-0,2546	0,1649	-0,1597
03. GAL	0,1819	0,0426	0,1627	-0,1047	0,1517	-0,1499	0,0967	-0,0678
04. AND	0,0585	-0,0972	0,1516	-0,1194	0,1616	-0,0850	0,0861	-0,0508
05. AST	0,5624	-0,0540	0,4256	-0,2095	0,3075	-0,2901	0,3190	-0,1510
06. CTB	0,7152	0,1144	0,7721	-0,8097	0,2136	0,1333	0,3497	-0,1823
07. LRJ	0,5286	0,2720	0,4906	-0,1453	0,2626	-0,1155	0,2864	-0,0760
08. MUR	1,2041	-0,6217	0,6339	-0,3883	0,3432	-0,1511	0,3146	-0,2497
09. VAL	0,2634	-0,3002	0,1837	-0,0347	0,1279	-0,1247	0,1406	-0,1032
10. ARG	0,2295	0,1387	0,5666	-0,0658	0,3762	-0,3719	0,2011	-0,0712
11. CLM	0,0985	-0,0350	0,2467	0,0379	0,3012	-0,1260	0,1361	-0,0855
12. ICN	0,8029	0,1259	0,6034	-0,0500	0,3589	-0,0775	0,3130	-0,0118
14. EXT	0,4892	0,4192	0,2430	0,0486	0,3966	-0,2080	0,1694	-0,0171
15. IBL	0,3018	-0,3578	0,7703	-0,3334	0,7865	-0,1361	0,6637	-0,1078
16. MAD	0,4803	-0,0874	0,5953	-0,2527	0,5716	-0,2376	0,4342	-0,1349
17. CYL	0,3600	0,0409	0,7144	0,3980	0,4309	0,0631	0,2659	0,0698
Media	0,4425	-0,0485	0,4530	-0,1518	0,3366	-0,1421	0,2628	-0,0933
Desviación	0,2993	0,2672	0,2304	0,2615	0,1710	0,1275	0,1508	0,0777
% desv/media	0,6764	5,5093	0,5086	1,7227	0,5080	0,8973	0,5738	0,8328

Fuente: elaboración propia.

b) Maduración del Sistema.

Un aspecto interesante para analizar el comportamiento de los Sistema de financiación de las competencias comunes que se ha desarrollado hasta el año 2001 es la evolución a lo largo del quinquenio de su aplicación.

Este análisis se justifica porque los Sistemas de financiación parten de la valoración en el año base de las necesidades de financiación y la financiación que obtienen las CC. AA. a lo largo de los cinco años de aplicación del Sistema resulta de aplicar reglas de evolución preestablecidas a esta financiación en el año base. Aún en el caso del Sistema 97-01, en el cual no se produjo una redistribución mediante variables de reparto de una masa financiera global, el cálculo del año base siempre supone una inyección de recursos extra a las CC. AA.

En este contexto se plantean dos cuestiones:

- ¿Cómo han evolucionado los Sistema de financiación?, esto es, ¿Puede justificarse la necesidad de una revisión periódica de las necesidades de financiación con el argumento de que los anteriores Sistemas siempre han supuesto una erosión de los recursos disponibles para las CC. AA. a medida que avanzaban en su aplicación?
- ¿Actúan las CC. AA. de forma estratégica, incrementando sus gastos autónomos al final del periodo de aplicación de los Sistemas, de forma que puedan justificar ante la AGE peticiones de mayores recursos en la negociación del siguiente Sistema con el argumento de que los recursos del anterior no cubren sus necesidades?

Para intentar responder a estas preguntas se han distinguido los años transcurridos desde el inicio de la aplicación de cada uno de los Sistemas de financiación y se ha calculado la media para cada Comunidad Autónoma de las dos variables que se vienen analizando. Hay que observar que los datos del quinto año del quinquenio son incompletos, porque no se dispone de las cifras relativas al año 2001, quinto año de aplicación del Sistema 97-01. En la tabla 8 se presentan los resultados obtenidos.

Tabla 8. Maduración de los Sistemas de financiación.

Comunidad Autónoma	Primer año		Segundo año		Tercer año		Cuarto año		Quinto año	
	Autonomía financiera (autfin)	Financiación mediante déficit (defpre)	Autonomía financiera (autfin)	Financiación mediante déficit (defpre)	Autonomía financiera (autfin)	Financiación mediante déficit (defpre)	Autonomía financiera (autfin)	Financiación mediante déficit (defpre)	Autonomía financiera (autfin)	Financiación mediante déficit (defpre)
02. CAT	0,2715	-0,3098	0,1574	-0,1915	0,2021	-0,1799	0,2411	-0,1653	0,2462	-0,2620
03. GAL	0,1036	-0,0949	0,1067	-0,0837	0,1359	-0,0986	0,1447	-0,1200	0,2118	-0,1472
04. AND	0,1003	-0,0777	0,1185	-0,0530	0,1206	-0,0717	0,1424	-0,1020	0,2079	-0,1463
05. AST	0,3167	-0,2848	0,2771	-0,2397	0,3843	-0,1634	0,4258	-0,1752	0,2802	-0,2511
06. CTB	0,2104	-0,1823	0,5178	-0,3676	0,6172	0,0169	0,3402	-0,3736	0,3061	-0,4366
07. LRJ	0,2625	0,0254	0,3296	-0,0542	0,3723	-0,0874	0,3615	-0,2061	0,2718	-0,3300
08. MUR	0,3370	-0,1496	0,3989	-0,1672	0,4716	-0,3562	0,3774	-0,2093	0,4297	-0,2404
09. VAL	0,1601	-0,0400	0,1713	-0,0613	0,1318	-0,0971	0,1360	-0,1127	0,1530	-0,1902
10. ARG	0,2809	-0,1532	0,3208	-0,1596	0,3811	-0,1323	0,2785	-0,1380	0,6833	-0,4239
11. CLM	0,2812	0,0542	0,1974	-0,0729	0,1650	-0,1273	0,1168	0,0198	0,4353	-0,1701
12. ICN	0,4655	0,0177	0,4629	-0,0713	0,3907	0,0174	0,3726	-0,0984	0,3541	-0,1758
14. EXT	0,3477	-0,0644	0,2580	-0,1516	0,2837	-0,0187	0,2211	0,0142	0,2199	-0,1564
15. IBL	0,5703	-0,3126	0,5227	-0,0879	0,8840	-0,1244	0,7852	-0,1110	0,7131	-0,3240
16. MAD	0,4591	-0,1479	0,5684	-0,1534	0,5440	-0,2493	0,4542	-0,2025	0,5930	-0,2505
17. CYL	0,3858	0,2402	0,3984	0,1982	0,4009	0,1019	0,3877	0,1156	0,7570	0,1436
Media	0,3035	-0,0987	0,3204	-0,1145	0,3657	-0,1047	0,3190	-0,1243	0,3902	-0,2241
Desviación	0,1325	0,1493	0,1536	0,1215	0,2102	0,1122	0,1719	0,1152	0,2016	0,1382
% desv/media	0,4366	1,5134	0,4794	1,0611	0,5748	1,0716	0,5389	0,9268	0,5167	0,6167

Fuente: elaboración propia.

Respecto a la primera cuestión, no parece existir evidencia de que a medida que avanza la aplicación del Sistema correspondiente, las CC. AA. sufran una escasez de recursos vinculados al principio de suficiencia en relación con sus obligaciones de gasto, por cuanto no se observa una tendencia regular de incremento a lo largo de los cinco años de aplicación de los Sistemas de financiación ni en la autonomía financiera ni en el déficit presupuestario.

Respecto a la segunda cuestión, los datos recogidos en esta tabla parecen sostener la hipótesis de un comportamiento estratégico de las CC. AA. en el quinto año de aplicación de los Sistema de financiación. Con carácter general, las medias tanto de la variable autonomía financiera como, sobre todo, del déficit público se incrementan este último año respecto de los cuatro anteriores.

Los resultados de la tabla anterior pueden estar influidos por la no inclusión del año 2001 como quinto año del Sistema 97-01. Para comprobar el efecto de esta no inclusión, se han calculado los mismos datos, omitiendo la información disponible del Sistema 97-01. Los resultados se ofrecen en la tabla 9, que permite sostener las mismas conclusiones que sin realizar la transformación comentada.

Tabla 9. Maduración de los Sistemas de financiación, excluyendo el Sistema 1997-2001.

Comunidad	Primer año		Segundo año		Tercer año		Cuarto año		Quinto año	
	Autonomía financiera	Financiación mediante	Autonomía financiera	Financiación mediante	Autonomía financiera	Financiación mediante	Autonomía financiera	Financiación mediante	Autonomía financiera	Financiación mediante
Autónoma	(autfin)	déficit (defpre)	(autfin)	déficit (defpre)	(autfin)	déficit (defpre)	(autfin)	déficit (defpre)	(autfin)	déficit (defpre)
02. CAT	0,2867	-0,3732	0,1852	-0,1914	0,2515	-0,2171	0,2654	-0,2125	0,2462	-0,2620
03. GAL	0,0990	-0,1059	0,1146	-0,0965	0,1766	-0,1290	0,1841	-0,1580	0,2118	-0,1472
04. AND	0,1177	-0,0997	0,1308	-0,0468	0,1444	-0,0941	0,1825	-0,1241	0,2079	-0,1463
05. AST	0,3606	-0,3455	0,3241	-0,2595	0,5062	-0,1930	0,3620	-0,1999	0,2802	-0,2511
06. CTB	0,2967	-0,2652	0,6219	-0,5473	0,8442	0,0893	0,3954	-0,5312	0,3061	-0,4366
07. LRJ	0,2978	0,0501	0,3547	-0,0547	0,4881	-0,0844	0,4707	-0,2332	0,2718	-0,3300
08. MUR	0,4087	-0,1560	0,4727	-0,1898	0,6341	-0,4908	0,4976	-0,2716	0,4297	-0,2404
09. VAL	0,1909	0,0024	0,1626	-0,0298	0,1423	-0,0765	0,1304	-0,1047	0,1530	-0,1902
10. ARG	0,3503	-0,1523	0,4194	-0,1973	0,5332	-0,1777	0,3808	-0,1431	0,6733	-0,4239
11. CLM	0,3715	0,1063	0,2000	-0,0641	0,2196	-0,1354	0,1435	0,0430	0,4353	-0,1701
12. ICN	0,6108	0,0363	0,5500	-0,0891	0,4602	0,0407	0,4306	-0,1308	0,3541	-0,1758
14. EXT	0,4287	-0,0771	0,2975	-0,2174	0,3713	-0,0062	0,2817	0,0586	0,2199	-0,1564
15. IBL	0,5731	-0,4342	0,5988	-0,0956	1,1000	-0,1594	0,9066	-0,1608	0,7131	-0,3240
16. MAD	0,4673	-0,1718	0,6746	-0,1840	0,6430	-0,3446	0,5395	-0,2750	0,5930	-0,2505
17. CYL	0,4757	0,3676	0,5352	0,3145	0,5544	0,1569	0,5410	0,1703	0,7570	0,1436
Media	0,3557	-0,1079	0,3761	-0,1300	0,4713	-0,1214	0,3808	-0,1515	0,3902	-0,2241
Desviación	0,1485	0,2066	0,1921	0,1777	0,2718	0,1628	0,2022	0,1638	0,2016	0,1382
% desv/media	0,4175	1,9147	0,5108	1,3669	0,5767	1,3410	0,5310	1,0812	0,5167	0,6167

Fuente: elaboración propia.

4.3.2 Consideraciones comunes a los análisis empíricos.

Antes de iniciar la explicación pormenorizada de los análisis econométricos que se han llevado a cabo, es preciso hacer una serie de comentarios comunes a todos ellos.

Para analizar el efecto que tiene el nivel competencial asumido por las CC. AA. sobre sus decisiones presupuestarias se han efectuado dos regresiones por cada una de las variables explicativas, salvo en el caso que posteriormente se explica. En la primera se toma como variable dependiente la autonomía financiera y en la segunda se toma como misma variable dependiente el déficit presupuestario. En ambas regresiones se ha introducido como variable de control la variable dependiente retardada un periodo.

Como se ha comentado en el análisis de la evolución de los Sistemas de financiación, los datos muestran que el periodo temporal considerado influye en la mayor o menor disparidad de comportamientos entre CC: AA, ya que a medida que los Sistemas de financiación han ido evolucionando, hay una menor disparidad de comportamientos entre Comunidades. Este hecho tiene una consecuencia relevante para el análisis econométrico ya que genera heterocedasticidad⁵².

Por otro lado, es altamente plausible que exista una correlación entre los comportamientos fiscales de las CC. AA. en el mismo año, lo cual provoca problemas de autocorrelación en el análisis econométrico.

Para evitar, en la medida de lo posible, los efectos negativos derivados de estos problemas se han utilizado los medios econométricos disponibles. Así, todas las varianzas y los errores estándar se han calculado robustos a la heterocedasticidad conforme al criterio de White y los coeficientes de las variables explicativas se han estimado mediante mínimos cuadrados generalizados posibles.

4.3.3 El nivel competencial asumido en cada momento por las CC. AA.

En este apartado se analiza el efecto que tiene sobre las decisiones presupuestarias de las Comunidades Autónomas el nivel competencial asumido en cada momento. En primer lugar, se analiza el efecto que puede tener el que unas Comunidades tengan transferido un mayor volumen de servicios públicos que otras y en segundo lugar se analiza el efecto específico que tiene el hecho de que una Comunidad haya asumido o no los dos servicios públicos que llevan aparejado mayor gasto público: la Educación y la Sanidad.

A continuación se explican las variables que se han definido y los resultados de las regresiones desarrolladas.

⁵² Gujarati, 2003.

a) *Peso de la financiación proporcionada por el Sistema sobre el Producto Interior Bruto regional.*

Para medir el grado de descentralización asumido por cada Comunidad Autónoma se calcula el coeficiente que supone la financiación atribuida por el Sistema de financiación sobre el Producto Interior Bruto regional. En la medida en que el Sistema de financiación atribuye a la Comunidad los recursos necesarios para la prestación de los servicios de su competencia, cuantas más competencias haya asumido mayor volumen de recursos financieros le atribuirá el Sistema.

La variable peso de la financiación proporcionada por el Sistema sobre el PIB (finpib) se ha construido dividiendo el importe de los recursos proporcionados por el Sistema de financiación entre el Producto Interior Bruto regional en términos corrientes para cada Comunidad Autónoma y año. Como se ha comentado anteriormente, se entiende por financiación proporcionada por el Sistema tanto los recursos proporcionados por el Sistema de financiación de las competencias comunes, como las transferencias finalistas para la financiación de los servicios sanitarios y sociales de la Seguridad Social.

b) *Competencias específicas que son ejercidas por la Comunidad Autónoma.*

Debido al peso que el gasto en Educación y en Sanidad tienen sobre el total del gasto de las CC. AA., se analiza si existen diferencias en función de si las Comunidades tienen asumidas o no estas competencias. Para ello se han elaborado dos variables:

- Ejercicio de las competencias de Educación (ejeedu), que toma valor 0 en aquellos años en que la Comunidad respectiva no ejerce la competencia de Educación no universitaria y 1 en los casos en que sí se produce esta circunstancia.
- Ejercicio de las competencias de Sanidad (ejesan), que se construye de forma similar, para el caso de la Sanidad.

En la tabla 10 se recogen los resultados de las regresiones correspondientes.

Tabla 10. Nivel competencial de las CC. AA.

Endógena	Constante	Financiación sobre PIB (finpib)	Ejerc. compet. educación (ejeedu)	Ejerc. compet. sanidad (ejesan)	Autonomía financiera autfin (-1)	Financiación med. déficit defpre (-1)	R2 ajustado
Autonomía financiera (autfin)	0,137 (7,058)***	-0,77 (-5,666)***			0,666 (18,159)***		0,644
Financiación mediante déficit (defpre)	-0,073 (-6,182)***	0,328 (3,974)***				0,645 (14,039)***	0,579
Autonomía financiera (autfin)	0,073 (5,836)***		0,007 (0,801)	-0,042 (-5,624)***	0,697 (19,732)***		0,830
Financiación mediante déficit (defpre)	-0,058 (-4,418)***		0,006 (0,399)	0,020 (1,890)*		0,657 (12,926)***	0,572

Notas: Los valores entre paréntesis corresponden al estadístico t de Student de cada coeficiente.
 *** significativo al 99%, ** significativo al 95%, * significativo al 90%

La tabla anterior muestra un resultado respecto al ejercicio de la autonomía financiera sorprendente a primera vista: a medida que las CC. AA. asumen mayor número de competencias disminuye el peso de los recursos vinculados al principio de autonomía.

Esta aparente paradoja tiene su explicación en una de las características básicas de los Sistemas de financiación vigentes hasta 2002: no existe una relación entre el nivel de competencias asumidas y la mayor capacidad de las Comunidades Autónomas para generar recursos vinculados al principio de autonomía.

A partir del año 1984 todas las CC. AA. recibieron la cesión de los tributos cedidos de gestión propia⁵³, con independencia del nivel competencial asumido.

A medida que las Comunidades van recibiendo nuevas transferencias, éstas se financian a través del incremento en la Participación en los Ingresos del Estado, lo que no supone un aumento en la capacidad de las CC. AA. para incrementar sus recursos autónomos.

Aún más, la financiación de las competencias transferidas en el ámbito de la Seguridad Social se realiza exclusivamente a través de transferencias, sin que se vincule a la gestión de estos servicios ningún mecanismo financiero que permita a las CC. AA. incrementar sus ingresos autónomos.

En cuanto al resultado de la regresión en la que el déficit presupuestario es la variable dependiente, el signo del coeficiente de la variable explicativa muestra que a medida en que se incrementan las competencias asumidas por las CC. AA. disminuye la proporción del déficit sobre los recursos proporcionados por el Sistema.

Este resultado permite sostener que la financiación adicional que reciben las CC. AA. a medida que asumen nuevas competencias es suficiente para hacer frente a los nuevos gastos, al disminuir su necesidad de acudir a la financiación a través de déficit.

En cuanto a las regresiones en las que las variables independientes son el ejercicio de las competencias educativas y sanitarias, los resultados muestran que el ejercicio o no de la competencia de Educación no es significativo para explicar el comportamiento presupuestario de las CC. AA., ya que ninguno de los coeficientes de esta variable es significativo como mínimo al 90%.

En cuanto a la variable relativa al ejercicio de la competencia de Sanidad, se verifica un efecto negativo sobre el ejercicio de la autonomía, lo cual es consistente con la explicación

⁵³ Con la excepción del Impuesto sobre el Patrimonio en Madrid y de los tributos sobre el juego en Cantabria y Madrid.

anterior: la financiación de las competencias sanitarias hasta 2002 se ha venido produciendo a través de una subvención finalista exclusivamente, no existiendo ninguna fuente de financiación autónoma vinculada a esta competencia de gasto.

En el caso del déficit presupuestario, se observa una relación negativa entre el peso del déficit sobre los recursos de suficiencia de las CC. AA. y el ejercicio de la competencia de Sanidad, lo cual también es consistente con esta explicación.

4.3.4 La fragmentación política y el comportamiento presupuestario de las CC. AA.

Dentro de este primer análisis inspirado en los modelos de economía política se analiza la posible relación entre la fragmentación política en las diversas CC. AA. y su comportamiento presupuestario. Para ello se definen tres variables, en la forma en que se explica a continuación.

a) Apoyo parlamentario del partido en el gobierno de la Comunidad.

La variable apoyo parlamentario del gobierno de la Comunidad Autónoma (mayabs) identifica el apoyo político que del partido en el gobierno de la Comunidad tiene en el órgano legislativo:

- Toma valor 0 cuando el gobierno de la Comunidad Autónoma es monocolor, un único partido, y este partido cuenta con mayoría absoluta en el parlamento regional.
- Toma valor 1 en el resto de casos.

El signo previsible del coeficiente de esta variable respecto de la variable autonomía financiera es positivo, por cuanto la mayor debilidad del gobierno debería estar relacionada con un mayor gasto autónomo.

El signo previsible del coeficiente respecto de la variable déficit público es negativo, por cuanto la debilidad del gobierno debe conllevar un mayor déficit presupuestario.

b) Existencia de una coalición de gobierno en la Comunidad.

La variable existencia de coalición de partidos en el gobierno de la Comunidad (coalgo) distingue entre dos situaciones:

- Que el gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente sea monocolor o unipartidista, en cuyo caso toma valor 0, y

- Que el gobierno de la Comunidad Autónoma sea de coalición, en cuyo caso toma valor 1.

El signo previsible del coeficiente de esta variable respecto de la autonomía financiera es positivo, por cuanto los gobiernos de coalición tienen una mayor propensión al gasto que los gobiernos monocolors.

El signo previsible del coeficiente respecto del déficit público es negativo, por cuanto los gobiernos de coalición presentan un mayor sesgo hacia el déficit público.

c) Partido nacionalista en el gobierno.

La variable inclusión en el gobierno de la Comunidad de un partido de ideología nacionalista (parnac) refleja la existencia de un partido nacionalista con influencia en el gobierno de la Comunidad:

- Toma valor 1 cuando existe un partido de corte nacionalista en el gobierno de la Comunidad, bien como partido único, como partido mayoritario o como partido minoritario.
- Toma valor 0 en los demás casos.

El signo previsible del coeficiente de esta variable respecto de la autonomía financiera es positivo, por cuanto un partido nacionalista debe tener un sesgo mayor hacia el aumento del gasto sobre el nivel mínimo que un partido no nacionalista.

En cuanto a la relación entre esta variable y el déficit público, no es claro. Por un lado, al haber un sesgo hacia mayor gasto y teniendo en cuenta la limitación de las CC. AA. para obtener recursos autónomos distintos del déficit, debería presentar un signo negativo. Por otro lado, parece que un partido nacionalista está más legitimado que uno no nacionalista para solicitar de sus ciudadanos un esfuerzo fiscal adicional, esto es, para aumentar la recaudación de los impuestos sobre los que tiene capacidad normativa, que un partido no nacionalista.

La tabla 11 muestra los resultados de las regresiones correspondientes a las tres variables comentadas.

Tabla 11. Fragmentación política en las CC. AA.

Endógena	Constante	Mayoría absoluta (mavabs)	Coalición de gobierno (coalgo)	Partido nacionalista (parnac)	Autonomía financiera autfin (-1)	Financiación med. déficit defpre (-1)	R2 ajustado
Autonomía financiera (autfin)	0,038 (6,367)***	0,011 (1,515)			0,763 (24,172)***		0,688
Financiación mediante déficit (defpre)	-0,033 (-4,437)***	-0,021 (-2,740)***				0,667 (14,420)***	0,573
Autonomía financiera (autfin)	0,043 (6,786)***		-0,006 (-0,822)		0,771 (24,931)***		0,671
Financiación mediante déficit (defpre)	-0,041 (5,445)***		-0,003 (-0,242)			0,662 (13,416)***	0,559
Autonomía financiera (autfin)	0,045 (6,180)***			-0,010 (-1,500)	0,771 (24,717)***		0,668
Financiación mediante déficit (defpre)	-0,040 (-5,633)***			-0,006 (-0,721)		0,662 (14,187)***	0,561

Notas: Los valores entre paréntesis corresponden al estadístico t de Student de cada coeficiente.

*** significativo al 99%, ** significativo al 95%, * significativo al 90%

Como comentario general al cuadro anterior, puede afirmarse que se produce una escasa evidencia de que la fragmentación política explique el comportamiento fiscal de las CC. AA. Respecto a la variable apoyo parlamentario del gobierno en el Parlamento regional, resulta significativa para explicar el déficit presupuestario, resultando el signo del coeficiente el mismo que el previsto por la teoría. Sin embargo, no resulta significativo su coeficiente en la regresión en la que la variable endógena es la autonomía financiera.

La variable coalgo no explica ninguna de las dos variables que utilizamos para definir el comportamiento presupuestario de las CC. AA y tampoco el coeficiente de la variable parnac no es significativo en ninguna de las dos regresiones.

4.3.5 El ciclo partidista y el comportamiento presupuestario de las CC. AA.

En este apartado se analiza si la teoría del ciclo partidista permite explicar las decisiones presupuestarias de las CC. AA. Para ello se han definido las dos variables *dummy* que se explican a continuación.

a) Signo político del partido en el gobierno de la Comunidad.

Esta variable (sigpol) mide la orientación política del partido político que es mayoritario en el gobierno de la Comunidad Autónoma y distingue entre partidos de derecha (valor 0) y partidos de izquierda (valor 1).

La teoría predice que los partidos de izquierda son más propensos al gasto público y al déficit que los partidos de derecha, por lo que el signo estimado del coeficiente de esta variable es positivo tanto en el caso del ejercicio de la autonomía financiera como en el caso del déficit público.

b) Relación entre el signo del partido en el gobierno de la Comunidad y el signo del partido en el gobierno de la Nación.

Esta variable (gobnac) distingue dos casos:

- Que el partido gobernante en la Comunidad sea el mismo que el partido del gobierno de la Nación o que mantenga un pacto de gobernabilidad con el partido del gobierno de la Nación en las Cortes Generales. En este caso toma valor 0.
- Que el partido gobernante en la Comunidad no se encuentre en ninguna de las situaciones anteriores, en cuyo caso la variable toma valor 1.

En el caso en que exista coalición de gobierno en la Comunidad, se identifica el partido gobernante con el partido principal de la coalición.

El signo previsto es positivo en ambos casos, ya que el conflicto político entre el gobierno regional y el gobierno nacional debería conducir a un exceso de gasto en el gobierno regional financiado con déficit.

La tabla 12 muestra los resultados de las regresiones correspondientes.

Tabla 12. El ciclo partidista en las CC. AA.

Endógena	Constante	Signo político gobierno (sigpol)	Signo político gob. nación (gobnac)	Autonomía financiera autfin (-1)	Financiación med. déficit defpre (-1)	R2 ajustado
Autonomía financiera (autfin)	0,044 (5,112)***	-0,005 (-0,711)		0,768 (24,460)***		0,674
Financiación mediante déficit (defpre)	-0,038 (-5,666)***	-0,010 (-1,320)			0,661 (14,423)***	0,568
Autonomía financiera (autfin)	0,043 (7,241)***		-0,012 (-1,538)	0,778 (25,813)***		0,690
Financiación mediante déficit (defpre)	-0,041 (-5,925)***		-0,002 (-0,200)		0,660 (14,197)***	0,557

Notas: Los valores entre paréntesis corresponden al estadístico t de Student de cada coeficiente.

*** significativo al 99%, ** significativo al 95%, * significativo al 90%

De los datos contenidos en la tabla anterior puede afirmarse que ni el signo político del gobierno de la Comunidad Autónoma ni la sintonía política entre los gobiernos de la Comunidad y de la Nación explican la evolución de ninguna de las dos variables relativas al comportamiento presupuestario de las CC. AA.

4.3.6 El ciclo electoral y el comportamiento presupuestario de las CC. AA.

Como se ha explicado en el capítulo segundo, la teoría del ciclo electoral sugiere que en los años electorales o preelectorales se produce una expansión del gasto público mientras

que en los años postelectorales se produce una contracción. Para evaluar la posible existencia de un ciclo electoral en las CC. AA. se han definido las dos variables que se explican a continuación.

a) Año electoral.

La variable año electoral (añoele) toma valor 1 en los años electorales mientras que toma valor 0 en el resto de años.

La teoría sugiere una relación positiva entre esta variable y el ejercicio de la autonomía financiera y una relación negativa con el déficit presupuestario.

b) Año postelectoral.

Como continuación del análisis anterior, se define la variable año postelectoral (añoapos), que toma valor 1 en los años postelectorales y valor 0 en el resto de años.

La teoría sugiere una relación negativa entre esta variable y el ejercicio de la autonomía financiera y una relación positiva con el déficit presupuestario.

La tabla 13 muestra los resultados de las regresiones relacionadas con la teoría del ciclo electoral.

Tabla 13. El ciclo electoral en las CC. AA.

Endógena	Constante	Año electoral (añoele)	Año postelectoral (añoapos)	Autonomía financiera autfin (-1)	Financiación med. déficit defpre (-1)	R2 ajustado
Autonomía financiera (autfin)	0,039 (6,109)***	0,007 (1,016)		0,771 (25,529)***		0,681
Financiación mediante déficit (defpre)	-0,039 (-5,914)***	-0,009 (-1,207)			0,662 (14,338)***	0,560
Autonomía financiera (autfin)	0,046 (6,567)***		-0,018 (-2,421)**	0,773 (25,825)***		0,691
Financiación mediante déficit (defpre)	-0,041 (-6,340)***		-0,005 (-0,055)		0,659 (14,166)***	0,556

Notas: Los valores entre paréntesis corresponden al estadístico t de Student de cada coeficiente.

*** significativo al 99%, ** significativo al 95%, * significativo al 90%

A la vista de los resultados anteriores puede afirmarse que la teoría del ciclo electoral presenta una escasa evidencia en el caso de las CC. AA., ya que la variable año electoral no es significativa en ninguna de las regresiones efectuadas y la variable año postelectoral solamente explica el comportamiento de la autonomía financiera a un nivel de significación del 95%, presentando su coeficiente el signo previsto por la teoría.

4.3.7 El ciclo económico y el comportamiento presupuestario de las CC. AA.

Para terminar con los análisis empíricos se analiza en este apartado la relación entre el comportamiento presupuestario de las CC. AA: y la coyuntura económica regional.

En el caso de los estudios en los que los sujetos son los países, la coyuntura económica es un elemento determinante para explicar la situación presupuestaria pública. Como se ha explicado en el capítulo anterior, los periodos en los que el ciclo económico es expansivo se relacionan con situaciones de superávit presupuestario y viceversa para los periodos contractivos del ciclo.

El concepto clave que relaciona el presupuesto público con el ciclo económico es el Producto Interior Bruto potencial. La aplicación a este Producto Interior Bruto potencial de las elasticidades de ingresos y gastos públicos respecto a Producto Interior Bruto, permite obtener el saldo presupuestario estructural, definido como aquel que resultaría en una situación económica de plena utilización de los recursos productivos, al aplicar las mismas políticas de ingresos y gastos públicos que las realmente desarrolladas.

La relación entre fase del ciclo económico y saldo presupuestario en el caso de las CC. AA. presenta cuestiones interesantes:

- ¿Existe una relación entre los ingresos autónomos de las CC. AA. y el ciclo económico regional?.
- ¿El déficit presupuestario de las CC. AA. es una variable dependiente del ciclo económico?.

Por otro lado, cabe realizar un análisis de la diferencia entre la fase del ciclo nacional y la fase del ciclo regional. La evolución de los recursos vinculados al principio de suficiencia que reciben las CC. AA. está relacionada con el ciclo económico nacional. En los Sistemas de financiación vigentes hasta 2002 el índice de evolución interanual de la Participación en los Ingresos del Estado ha sido el Producto Interior Bruto nacional o los Ingresos del Estado ajustados estructuralmente.

Los ingresos autónomos no financieros, entre los que se encuentra la diferencia entre la recaudación real y potencial de los tributos cedidos gestionados por las CC. AA., deberían, el menos en parte, estar relacionados con el ciclo económico regional. Esto es, una mejor situación relativa en el ciclo económico regional respecto del nacional debería relacionarse con un aumento de la autonomía presupuestaria y una disminución del déficit.

Para desarrollar en análisis empírico de las cuestiones anteriores se ha calculado para cada Comunidad Autónoma su Producto Interior Bruto potencial, aplicando a la serie del

Producto Interior Bruto regional de los años 1980 a 2002 elaborada por el Instituto Nacional de Estadística el filtro Hodrick-Prescott, conforme a la metodología empleada por la Comisión Europea para la elaboración de los saldos presupuestarios estructurales de los Estados miembros. Asimismo, ello se ha calculado el Producto Interior Bruto nacional potencial para el mismo periodo que en el caso de las CC. AA. (1980-2002) y con la misma metodología.

Con esta información se han construido las dos variables que se comentan a continuación.

a) La brecha entre el Producto Interior Bruto regional real y potencial.

Se ha construido la variable brecha del PIB regional (pibgap) como la diferencia entre el PIB real y el PIB potencial dividida entre el PIB potencial. Una brecha positiva significa que la economía se encuentra en una fase expansiva del ciclo económico y viceversa.

b) Situación del ciclo regional respecto del nacional.

Para medir la diferencia entre el ciclo económico regional y el ciclo económico nacional se ha definido la variable diferencia entre las brechas del PIB regional y nacional (difgap), calculada como diferencia entre la brecha del PIB regional y la brecha del PIB nacional. Una diferencia positiva muestra una mejor situación relativa del ciclo regional respecto de la situación del ciclo nacional.

En el caso de este variable, junto con las dos estimaciones habituales (autonomía financiera y déficit presupuestario) se ha realizado una tercera estimación, tomando como variable dependiente el cociente entre los ingresos autónomos no financieros y los recursos vinculados al principio de suficiencia (ingpro).

El objeto de esta tercera estimación es verificar si la mejor situación relativa del ciclo regional respecto del nacional tiene consecuencias en la obtención de recursos autónomos no financieros (básicamente, ingresos por tributos de gestión autonómica) y en la necesidad de que la Comunidad respectiva acuda al déficit como forma de financiación. En el caso en que así fuera, cabe prever un signo positivo tanto en el coeficiente que relaciona la variable ingresos autónomos no financieros sobre recursos vinculados al principio de suficiencia con la autonomía financiera como el que relaciona aquélla con la financiación mediante déficit.

La tabla 14 muestra los resultados de las regresiones en las que las variables explicativas son las dos comentadas.

Tabla 14. El ciclo económico en las CC. AA.

Endógena	Constante	Brecha PIB regional (pibgap)	Diferencia entre brechas PIB (difgap)	Autonomía financiera autfin (-1)	Financiación med. déficit defpre (-1)	Ingresos propios ingpro (-1)	R2 ajustado
Autonomía financiera (autfin)	0,032 (6,460)***	0,241 (2,698)***		0,795 (31,809)***			0,796
Financiación mediante déficit (defpre)	-0,038 (-9,246)***	-1,209 (-16,151)***			0,632 (17,793)***		0,733
Autonomía financiera (autfin)	0,032 (6,075)***		0,016 (0,081)	0,801 (29,492)***			0,776
Financiación mediante déficit (defpre)	-0,043 (-7,075)***		-0,653 (-4,739)***		0,631 (13,387)***		0,576
Ingresos propios (ingpro)	0,022 (5,459)***		1,191 (1,231)			0,791 (26,304)***	0,622

Notas: Los valores entre paréntesis corresponden al estadístico t de Student de cada coeficiente.

*** significativo al 99%, ** significativo al 95%, * significativo al 90%

La tabla anterior refleja que una brecha positiva del PIB regional se relaciona con un mayor ejercicio de la autonomía presupuestaria por las CC. AA., mientras que las brechas positivas en el PIB regional se relacionan con un mayor déficit presupuestario. El primer resultado es consistente con la teoría, mientras que el segundo resultado es el contrario al previsto.

Por otro lado, la diferencia entre las brechas del PIB regional y nacional no explica ni el ejercicio de la autonomía financiera ni el peso relativo de los ingresos propios de las CC. AA. respecto de los ingresos vinculados al principio de suficiencia.

El coeficiente que relaciona la diferencia entre las brechas del PIB y el déficit presupuestario es significativo al 99%, pero, como en el caso de la variable brecha del PIB regional, tiene el signo contrario al previsto.

Los resultados anteriores permiten aventurar la hipótesis de que las decisiones de las CC. AA. respecto al nivel de mejora de sus servicios públicos respecto al nivel mínimo (gastos vinculados al principio de autonomía) y la decisión de financiar este nivel de mejora mediante mayores impuestos o mayor déficit no están relacionadas con la mejor o peor coyuntura económica, esto es, con la mayor o menor potencialidad de obtener ingresos a través de sus tributos propios y gestionados.

Posiblemente, estas decisiones se relacionan más con el efecto imitación de cómo se están gestionando los servicios traspasados similares en otras CC. AA. y con presiones de los grupos de interés beneficiarios de estos servicios traspasados.

4.4 La posible extensión del análisis empírico del comportamiento presupuestario de las Comunidades Autónomas.

Este apartado tiene como finalidad presentar las posibles líneas de avance en el análisis empírico de la actividad financiera de las CC. AA. en desarrollo de los apartados anteriores. Estas líneas de avance se plantean en varios frentes; la ampliación del periodo temporal considerado, la ampliación de las perspectivas de análisis y el refinamiento de la información financiera utilizada. A continuación se tratan diversos aspectos concretos.

4.4.1 La extensión temporal del estudio a los años 1984 y 1985, por un lado, y a los años 2001 y siguientes, por otro.

La serie temporal empleada en los análisis empíricos anteriores cubre el periodo 1986-2000. Es necesario ampliar este periodo, tanto hacia atrás como hacia delante.

En los que se refiere a los primeros años, 1984 y 1985, no se dispone de informes de financiación correspondientes a estos años. Exclusivamente para 1985, el informe de financiación del año 1986 recoge datos de 1985, pero éstos son muy escasos y su clasificación no es homogénea con la información de los años posteriores.

Se hace preciso, por lo tanto, desarrollar dos tareas para incorporar la información financiera de estos dos años a la serie temporal utilizada:

- Completar la información recogida en la memoria de 1986 con la recogida en las liquidaciones de los presupuestos de las CC. AA. de los años 1984 y 1985 y con la información de los Presupuestos Generales del Estado de esos dos años.
- Analizar la información y tratarla, para que sea equivalente a la información disponible de los años posteriores.

En relación con los años finales de la serie, está previsto que se publique el informe de financiación del año 2001 a finales de este año 2004.

4.4.2 Análisis de los gastos de cada Comunidad por grupos de competencias en cada año.

Una de las principales dificultades para comparar la actividad financiera de las CC. AA. es la asimetría en el volumen de competencias gestionado en todos y cada uno de los años de la serie. Ni siquiera a partir de 2002, primer año en que todas las CC. AA. gestionan las competencias de Educación y Sanidad, puede hablarse de que todas las CC. AA. tienen un

nivel competencial similar, ya que hay CC. AA. que gestionan las competencias en materia de medios materiales y personales de la Administración de Justicia y otras no.

Por ello, la mejora en el análisis de la actividad financiera hace imprescindible conocer la financiación recibida por las CC. AA. en cada una de las competencias transferidas.

Esta tarea es inmensamente laboriosa, ya que hay que tener en cuenta que los Reales Decretos de transferencia a CC. AA. publicados hasta la fecha suman más de dos mil. Es preciso elaborar una base de datos que contenga, para todos y cada uno de estos Reales Decretos, la siguiente información:

- La financiación atribuida a la Comunidad Autónoma e incorporada al Sistema de financiación.
- La fecha en que se produjo el inicio de la gestión efectiva de la competencia por la Comunidad respectiva.
- En su caso, importe de la financiación de la competencia en el primer año de ejercicio de la competencia no recogida en los recursos del Sistema de financiación.

Una vez obtenida esta información, deben agruparse estos Reales Decretos en competencias generales (educación, servicios sociales, industria y comercio, etc.) para poder utilizar la información. De esta forma, para cada Comunidad y año se podrá disponer:

- De la financiación atribuida por el Sistema por cada competencia general.
- Del nivel competencial asumido realmente respecto al techo máximo.

Toda esta información permitirá definir medidas de homogeneización de las CC. AA. que permitan superar las dificultades para comparar datos de CC. AA. que tienen muy diferentes nivel competenciales.

4.4.3 La profundización en el análisis de las relaciones entre la coyuntura económica y el comportamiento presupuestario de las CC. AA.

En el análisis desarrollado en el apartado 4.3.3 anterior se obtiene que las brechas positivas del PIB regional están relacionadas positivamente con el déficit presupuestario de las CC. AA. Este resultado es, a primera vista, contrario al previsto, por cuanto la teoría del presupuesto cíclico relaciona las brechas positivas del PIB con mayores ingresos tributarios y menores gastos.

Sin embargo, esta teoría puede no responder al comportamiento financiero de las CC.

AA:

- Por el escaso peso de los recursos de las CC. AA. vinculados al estado de su economía (tributos propios).
- Porque es posible que la relación entre los gastos de las CC. AA. y las brechas de producción sea la contraria a la que predice la teoría tradicional. Esto es, brechas positivas no se relacionarían con menores gastos (las CC. AA. no gestionan las prestaciones por desempleo) sino que es posible que se relacionen con mayores gastos.

Es necesario profundizar en este análisis así como en las implicaciones que se deriven.

4.4.4 La búsqueda de variables que reflejen las diferencias entre las CC. AA significativas para explicar su comportamiento presupuestario.

Como se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior existe una amplia diferencia en el comportamiento presupuestario entre las CC. AA., tanto en lo que se refiere al nivel en que utilizan su capacidad de generar recursos autónomos como en el nivel de déficit. Además, este hecho tiene lugar a pesar de que la evolución de sus recursos se produce a unas tasas homogéneas (crecimiento de los ingresos tributarios del Estado o del PIB).

Además, se ha puesto de manifiesto que las variables relacionadas con los modelos de economía política tradicionalmente utilizadas por la doctrina no tienen una gran capacidad explicativa respecto del comportamiento financiero de las CC. AA.

Por ello, se plantea la necesidad de buscar nuevas variables que permitan explicar la diferencia entre CC. AA., para lo cual debe profundizarse en:

- La relación entre renta relativa de las CC. AA. y las macromagnitudes presupuestarias.
- La relación entre la estructura económica y social de las CC. AA. y sus ingresos y gastos públicos.

La explicación de qué variables pueden explicar las diferencias entre CC. AA. es especialmente relevante respecto al futuro. A partir de 2002 el entorno al que se enfrentan las CC. AA. ha cambiado radicalmente, sus ingresos dependen de la actividad económica de cada Comunidad. En este contexto se plantea una pregunta esencial ¿Se acomodará la evolución de los gastos a los ingresos disponibles?.

5. RESUMEN Y CONCLUSIONES.

El núcleo de este capítulo lo constituye el análisis empírico de las causas que explican el diferente comportamiento presupuestario de las Comunidades Autónomas. Este análisis empírico se desarrolla en el marco de los modelos de economía política que se presentaron en los capítulos primero y segundo y utiliza los datos de ejecución presupuestaria publicados por el Ministerio de Economía y Hacienda.

En la primera sección de este capítulo se repasa la literatura disponible sobre trabajos empíricos que verifican los modelos de economía política de los procesos presupuestarios. Para su desarrollo, se emplea la clasificación en modelos basados en el concepto de fragmentación y modelos basados en el ciclo político explicada al final del capítulo segundo.

Los modelos de fragmentación política explican las diferencias en el comportamiento fiscal de los países basándose en las instituciones políticas y su influencia sobre la fortaleza del gobierno. Los estudios empíricos desarrollados hasta ahora encuentran relaciones significativas entre las instituciones políticas (sistemas presidenciales o parlamentarios, sistemas proporcionales y mayoritarios) y la fortaleza y debilidad del gobierno. Asimismo, se demuestra una relación significativa entre la debilidad del gobierno y unos mayores niveles de gastos público y déficit.

Los modelos de fragmentación procedimental relacionan las instituciones presupuestarias con la disciplina fiscal. En este caso, la evidencia de que instituciones presupuestarias orientadas a la centralización en las decisiones sobre el presupuesto y a la planificación a largo plazo se relacionan con menores déficits y deuda públicos es menos concluyente que en el caso de la fragmentación política.

Los modelos de ciclo político vinculan los intereses de los responsables políticos con la evolución de las variables fiscales. Dentro de estos modelos, la teoría del ciclo partidista vincula los políticos con una orientación de izquierdas con unos mayores gastos y déficits, mientras que la teoría del ciclo electoral prevé la ejecución de políticas expansivas en años pre- y electorales y de políticas contractivas en años postelectorales.

La literatura disponible no muestra una evidencia clara de que se produzcan los ciclos previstos por estas teorías.

En la segunda sección del capítulo se ofrece una adaptación del modelo de Persson y Tabellini de fragmentación en las decisiones sobre el gasto público a las Comunidades Autónomas. Se identifican tres tipos de servicios que reciben los ciudadanos españoles habitantes de las Comunidades Autónomas de régimen común; los prestados por su

Comunidad Autónoma y financiados con recursos vinculados al principio de autonomía, los prestados por su Comunidad y financiados con recursos vinculados al principio de suficiencia y los prestados por la Administración General del Estado.

El modelo demuestra cómo la demanda de servicios provistos por la AGE y provistos por la Comunidad Autónoma y financiados con recursos vinculados al principio de suficiencia es superior al nivel de provisión óptimo, es decir, existe un exceso de demanda como consecuencia de la fragmentación en el proceso de decisión sobre su nivel de provisión. Este exceso de demanda no se produce en el caso de los servicios provistos por las Comunidades Autónomas y financiados con recursos propios, ya que en este caso los ciudadanos internalizan completamente tanto los beneficios como los costes de su provisión.

El modelo tiene implicaciones prácticas relevantes: la Comunidades Autónomas prefieren financiar los servicios de su competencia a través de transferencias recibidas de la AGE, ya que así no soportan el coste político de recaudar de sus ciudadanos los impuestos necesarios para financiarlos. Sin embargo, la AGE prefiere que los servicios competencia de las Comunidades Autónomas se financien a través de impuestos propios, ya que así se elimina el exceso de demanda de estos servicios por los ciudadanos y la consiguiente presión política de las Comunidades Autónomas para incrementar sus recursos, al trasladar éstas a la AGE la demanda de mayores niveles de servicios de sus ciudadanos.

El último paso previo a la exposición del trabajo empírico que constituye la última sección de este capítulo es la explicación de los datos que se han empleado, a lo que se dedica la tercera sección.

En cuanto a las fuentes de los datos financieros de las Comunidades Autónomas que se han empleado, éstas han sido dos series de publicaciones del Ministerio de Hacienda: las estadísticas de presupuestos liquidados, disponible desde el año 1984 hasta el año 2001, y los informes de financiación de las Comunidades Autónomas, disponibles desde 1986 hasta el año 2000.

Son varias las ventajas de utilizar estas publicaciones respecto de las fuentes directas, esto es, la documentación de las propias Comunidades Autónomas. En primer lugar, por su disponibilidad, ya que la recopilación de los presupuestos liquidados de las Comunidades Autónomas sería una tarea ímproba, teniendo en cuenta que no suelen ser objeto de publicación. En segundo lugar, por la labor de homogeneización de la información que se realiza por los servicios correspondientes del Ministerio de Hacienda, dadas las diferencias de criterios de contabilización que existen entre Comunidades Autónomas.

Se ha optado por utilizar datos presupuestarios en lugar de datos de contabilidad nacional. A pesar de que la información en términos de contabilidad nacional es mucho más

adecuada que la información presupuestaria para analizar el déficit de las Comunidades Autónomas, ya que este concepto se define en las Leyes de estabilidad precisamente en términos de contabilidad nacional, se ha optado por la información presupuestaria. La causa de esta elección es que la información presupuestaria es la única que permite diferenciar los gastos de las Comunidades Autónomas en función de su vinculación a los principios del Sistema de financiación (suficiencia, autonomía y solidaridad), siendo esta clasificación esencial en el análisis empírico que se desarrolla.

Dentro de la información presupuestaria, podían haberse elegido los datos de presupuesto inicial en lugar del presupuesto liquidado, con lo cual se hubiera ganado en longitud de la serie y en volumen de información disponibles.

Sin embargo, es la información de presupuesto liquidado la que muestra realmente los ingresos y gastos de las Comunidades, mientras que la información del presupuesto inicial, por una serie de razones de diversa naturaleza (estrategias políticas, falta de información perfecta sobre el futuro e incidencia de los traspasos de funciones), no es un fiel reflejo de la actuación presupuestaria de las Comunidades Autónomas.

La información de presupuesto liquidado de las Comunidades Autónomas se ha cruzado con la información sobre pagos de la Administración General del Estado. Con ello se ha tratado de homogeneizar, hasta el máximo nivel posible, los datos presupuestarios de las distintas Comunidades.

Una segunda decisión que es necesario adoptar se refiere al criterio que permita eliminar las diferencias de tamaño entre Comunidades Autónomas. En los trabajos empíricos en los cuales el objeto de estudio son los países, el criterio habitual consiste en dividir el importe de la variable que se analiza (déficit, gasto público, deuda) entre el Producto Interior Bruto.

En el caso de las Comunidades Autónomas no puede utilizarse este criterio, sino que, atendiendo a la diferencia que se produce en los servicios gestionados en cada momento, hay que considerar como criterio de igualación el nivel de competencias transferidas en cada momento. Por ello, se utilizan los recursos vinculados al principio de suficiencia como medida de normalización de las variables fiscales de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a las variables que se han definido para mostrar el comportamiento presupuestario de las Comunidades Autónomas, éstas son dos: el ejercicio de la capacidad para generar ingresos autónomos y la financiación mediante déficit.

Un primer análisis que se ha efectuado ha sido el relativo a la posible interrelación entre estas dos variables, para lo que se han utilizados dos técnicas. Se trata de buscar la

posible relación entre el déficit en que incurren las Comunidades y el nivel de ejercicio de su autonomía financiera.

En primer lugar se han efectuado regresiones por mínimos cuadrados ordinarios en cada una de las Comunidades Autónomas tomando como variable dependiente el déficit presupuestario y como variable explicativa el nivel de autonomía financiera. Solamente cinco Comunidades presentan una relación significativa entre estas variable y en una de ellas el signo es el contrario al previsto por la teoría.

Un segundo análisis ha consistido en efectuar tests de causalidad de Granger, que tampoco han mostrado que exista con carácter general una relación entre las dos variables, puesto que solamente puede rechazarse la hipótesis nula de que la autonomía financiera no causa el déficit presupuestario en dos casos.

Una primera posible explicación del diferente comportamiento de las Comunidades Autónomas podría encontrarse en las características del Sistema de financiación vigente en cada momento. Para verificar esta hipótesis, se han distinguido cuatro fases correspondientes a cada uno de estos Sistemas. Los datos muestran una progresiva tendencia al acercamiento entre Comunidades en su comportamiento y un posible comportamiento estratégico de las Comunidades en la negociación de los Sistema de financiación con la Administración General del Estado: el déficit se dispara en el último año de aplicación de los sistemas de financiación, lo que sería una justificación de que se producen deficiencias de financiación y un argumento para pedir una inyección de nuevos recursos financieros.

Un segundo análisis se fundamenta en el volumen de competencia que tienen transferidas las Comunidades Autónomas. Los resultados muestran una aparente paradoja: a medida en que las Comunidades Autónomas asumen mayores competencias, disminuye el ejercicio de su autonomía financiera. Este hecho se explica porque los Sistemas de financiación no atribuyen mayor capacidad para obtener recursos propios a medida que se transfieren nuevas competencias, sino que éstas se financian a través de transferencias financieras de la AGE. Esta afirmación explica porqué las Comunidades que ejercen la competencia de Sanidad presentan un menor nivel de ejercicio de autonomía financiera.

Para analizar la fragmentación política en las Comunidades Autónomas se definen tres variables: el apoyo parlamentario del gobierno, la existencia de coalición de gobierno y la inclusión de un partido nacionalista en el gobierno de la Comunidad. Los datos muestran una escasa evidencia de la teoría de la fragmentación política en las Comunidades Autónomas, ya que solamente la falta de mayoría absoluta del gobierno de la Comunidad sirve para explicar un mayor déficit presupuestario, no resultado significativos el resto de coeficientes.

En cuanto a la existencia de un ciclo partidista en las Comunidades Autónomas, ni el signo político del gobierno de la Comunidad Autónoma ni la sintonía política entre los gobiernos de la Comunidad y de la Nación explican la evolución de ninguna de las dos variables relativas al comportamiento presupuestario de las CC. AA.

Por otro lado, puede afirmarse que la teoría del ciclo electoral presenta una escasa evidencia en el caso de las CC. AA., ya que la variable año electoral no es significativa en ninguna de las regresiones efectuadas y la variable año postelectoral solamente explica el comportamiento de la autonomía financiera a un nivel de significación del 95%.

El último análisis empírico que se ha efectuado relaciona las variables fiscales de las Comunidades Autónomas con la fase del ciclo económico en que se encuentran y con la relación entre ciclo económico regional y ciclo nacional. Los datos muestran que una brecha positiva del PIB regional se relaciona con un mayor ejercicio de la autonomía presupuestaria por las Comunidades Autónomas, mientras que las brechas positivas en el PIB regional se relacionan con un mayor déficit presupuestario respecto de los ingresos vinculados al principio de suficiencia., lo cual es un resultado sorprendente ya que significa que una potencial mayor capacidad de obtención de recursos tributarios propios por las Comunidades Autónomas se relaciona con una utilización mayor del déficit para financiar el presupuesto.

Asimismo, la diferencia positiva entre la brecha de producción regional y nacional se relaciona de forma significativa con mayores déficits presupuestarios.

Para terminar con el capítulo se ofrecen tres posibles líneas de avance en la investigación empírica sobre las Comunidades Autónomas:

- La extensión temporal del estudio. Ello implica, por un lado, la necesidad de utilizar la información disponible de los años 1984 y 1985, con lo que se conseguiría incorporar dos años más al periodo de financiación mediante coste efectivo. Por otro lado, la sucesiva publicación de los datos correspondientes a los años 2001 y siguientes permitirá conocer el comportamiento más actual de las Comunidades Autónomas
- El análisis de los gastos de las Comunidades Autónomas por grupos de competencias. La segregación del gasto total por grandes funciones de gasto permitirá profundizar en el conocimiento de las finanzas de las Comunidades Autónomas.
- La profundización en el análisis de las relaciones entre coyuntura económica regional y comportamiento presupuestario de las Comunidades Autónomas, lo que servirá explicar el sorprendente resultado obtenido en el análisis empírico de que una mejor

situación relativa en el ciclo económico se relaciona con mayores déficits presupuestarios.

- La búsqueda de nuevas variables que permitan explicar las diferencias de comportamiento presupuestario entre Comunidades Autónomas.

CONCLUSIONES GENERALES

1. La realización de actividades que pueden definirse como presupuestarias es un hecho característico de cualquier agente que desarrolla comportamientos económicos. Sin embargo, los agentes económicos públicos desarrollan procesos presupuestarios esencialmente distintos de los desarrollados por los agentes privados. La especialidad de los procesos presupuestarios públicos se manifiesta tanto en la función que desempeñan los presupuestos, como en los agentes que participan en el proceso presupuestario como en las funciones que estos agentes desarrollan dentro del proceso presupuestario.
2. La estructura de los procesos presupuestarios públicos no es neutral respecto de los resultados que se derivan de su aplicación: distintos procesos presupuestarios están diseñados para conseguir objetivos diferentes. Según el énfasis que se ponga en uno u otro objetivo a conseguir mediante el presupuesto público (estabilidad macroeconómica, eficacia en la gestión de los recursos públicos, control de la actividad financiera del poder ejecutivo...) el diseño del proceso presupuestario será distinto.
3. La evolución de los procesos presupuestarios que se han desarrollado en los países occidentales, incluido el caso español, ha seguido la pauta marcada por el proceso presupuestario del gobierno federal norteamericano, eso sí, tras la incorporación de las especialidades propias de cada país. A su vez, la evolución de este proceso presupuestario norteamericano ha estado marcada por cuales eran las necesidades que el presupuesto debía satisfacer en cada momento en ese país.
4. La Hacienda Pública como ciencia se ha ocupado de los procesos presupuestarios públicos en el marco de la teoría de la elección social. Los procesos presupuestarios son los mecanismos a través de los cuales se desarrollan los procesos de elección social respecto de los ingresos y gastos públicos en las sociedades modernas.
5. Si se contempla el proceso presupuestario no solamente desde una perspectiva científica sino también desde su aplicación efectiva se pone de manifiesto que al proceso presupuestario público se le asigna la consecución de una multiplicidad de objetivos, que sobre el proceso presupuestario actúa una gran variedad de agentes con intereses diferentes y que el proceso presupuestario presenta una multiplicidad de actividades diferentes. Todo ello hace necesario formular una propuesta de distinción o clasificación de las funciones o perspectivas bajo las cuales puede

- analizarse el proceso presupuestario público. Estas tres vertientes son la macroeconómica, la microeconómica y la política.
6. La clasificación anterior puede complementarse con la distinción de las dos orientaciones o intereses generales que han guiado el proceso presupuestario en los últimos 50 años: la consecución de la eficacia de las actividades públicas y el cumplimiento de la estabilidad en las cuentas públicas.
 7. A través de la clasificación de las vertientes del proceso presupuestario y de la distinción de las dos orientaciones básicas de este proceso pueden esquematizarse en seis grupos los modelos y teorías presupuestarios relevantes para el análisis de las prácticas presupuestarias modernas.
 8. Dentro de esta variedad de modelos son especialmente relevantes los modelos de economía política, que explican las diferencias que se producen entre países respecto de su comportamiento presupuestario atendiendo a las distintas instituciones sociales y políticas.
 9. El desarrollo de los procesos presupuestarios por la Administración General del Estado y por las Comunidades Autónomas en el próximo futuro se enfrenta al reto de garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en el marco de la normativa presupuestaria y de financiación de las Comunidades Autónomas.
 10. Desde una perspectiva macroeconómica, el proceso presupuestario en España ha experimentado unas profundas transformaciones a lo largo de los últimos años, habiéndose alcanzado una situación sostenible de cuentas públicas saneadas.
 11. Desde una perspectiva microeconómica, los modelos de maximización de la eficiencia se introdujeron tarde en el proceso presupuestario español y esta introducción sufrió amplias dificultades. El modelo presupuestario establecido por la Ley General Presupuestaria de 1977 presentó defectos a los cuales se ha respondido mediante medidas legislativas adoptadas a partir de 1996 y que han culminado con la entrada en vigor de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la aprobación de la nueva Ley General Presupuestaria de 2003.
 12. Desde una perspectiva política o de coordinación entre los agentes que intervienen en el proceso presupuestario, se plantea el reto de la coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en materia financiera dentro del estricto marco definido por la normativa sobre estabilidad presupuestaria y sobre financiación de las Comunidades Autónomas.

13. Las Comunidades Autónomas ha alcanzado una situación de mayoría de edad caracterizada por la amplitud de sus responsabilidades de gasto, que incluyen la gestión de las dos competencias más relevantes en el Estado del bienestar: la Educación y la Sanidad, y por la desaparición de las garantías de crecimiento mínimo de su financiación, presentes hasta el Sistema de financiación vigente a partir de 2002.
14. Para responder a la cuestión de si las Comunidades Autónomas van a poder asumir los retos presupuestarios que les plantea el nuevo marco financiero vigente a partir de 2002 se hace necesario analizar el comportamiento que han seguido desde su creación hasta el presente, especialmente las diferencias entre Comunidades Autónomas. Para ello, el instrumento más adecuado son los modelos de economía política.
15. Un modelo simple de comportamiento presupuestario de las Comunidades Autónomas muestra que los Sistemas de financiación vigentes hasta el año 2002 presentan un sesgo hacia la sobreexpansión del gasto de las Comunidades Autónomas.
16. Es necesario desarrollar un análisis empírico de las variables que influyen en las dos principales decisiones financieras de las Comunidades Autónomas: el nivel de gasto que van a realizar por encima de los recursos financieros que les asigna el Sistema de financiación y la fijación de qué parte de este gasto se financia mediante déficit, en lugar de mediante mayores recursos ordinarios.
17. Para realizar este análisis empírico debe utilizarse información de presupuesto liquidado, complementada con información sobre pagos de la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas.
18. Un primer análisis de los datos de las Comunidades Autónomas muestra un comportamiento muy desigual entre ellas respecto a sus decisiones sobre gasto autónomo y déficit. Además, no se encuentra evidencia de que exista una relación entre mayor gasto autónomo y mayor déficit.
19. A medida que el Estado de las autonomías ha ido madurando y se han sucedido los Sistemas de financiación, se observa un proceso de convergencia en el comportamiento presupuestario de las Comunidades Autónomas.
20. El diferente nivel de competencias asumido no explica las diferencias en el comportamiento presupuestario de las Comunidades Autónomas, como así tampoco el hecho de ejercer la competencia de Educación. Sin embargo, el ejercicio de las

competencias de Sanidad sí que es significativo para explicar estas diferencias, aunque los resultados econométricos son contrarios a los que podrían preverse: el ejercicio de la competencia de Sanidad disminuye el peso del gasto autónomo y el déficit. Este comportamiento se explica por las especiales características del régimen de financiación de esta competencia.

21. Las variables tradicionalmente incluidas en los modelos de fragmentación política no resultan relevantes para explicar el diferente comportamiento presupuestario de las Comunidades Autónomas. De los resultados obtenidos en los diversos análisis de regresión efectuados, solamente la falta de mayoría absoluta del gobierno de la Comunidad sirve para explicar un mayor déficit presupuestario, no resultado significativo el resto de coeficientes calculados.
22. No se ha encontrado ninguna evidencia de que se produzcan ciclos partidistas, a pesar de haber incluido en el análisis tanto el signo político del gobierno de la Comunidad Autónoma como la sintonía política entre los gobiernos de la Comunidad y de la Nación.
23. La teoría del ciclo electoral presenta una escasa evidencia en el caso de las Comunidades Autónomas.
24. La situación relativa del ciclo económico de las Comunidades Autónomas es una variable significativa para explicar tanto el gasto autónomo como el déficit. Sin embargo, el signo del coeficiente que relaciona las brechas positivas de producción con el déficit es el contrario al predicho por la teoría: una mejor situación relativa del ciclo económico regional se relaciona con un mayor recurso al déficit público.
25. Dada la relevancia que tiene conocer qué elementos explican las diferencias entre Comunidades Autónomas para poder hacer predicciones sobre el futuro de su estabilidad financiera y el hecho de los análisis recogidos en este trabajo no ofrecen explicaciones concluyentes, se hace preciso avanzar en esta línea de investigación. Para ello, resulta necesario mejorar los datos sobre financiación de las Comunidades Autónomas, especialmente el desarrollo por tipos de gasto, analizar de forma más profunda la vinculación entre estructura socioeconómica y coyuntura con el comportamiento presupuestario y buscar variables que puedan resultar significativas para explicar las diferencias entre Comunidades Autónomas.

BIBLIOGRAFÍA EMPLEADA

- Albiñana García-Quintana, C. (1981) “Técnicas presupuestarias y opciones políticas”, *Presupuesto y Gasto Público*, n. 11, pp. 9-19.
- Alesina, A. (1989) “Politics and Business Cycles in Industrial Democracies”, *Economic Policy*, n. 8, pp. 57-98.
- Alesina, A. et al. (1996) “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”, *NBER Working Papers*, n. 5586.
- Alesina, A. et al. (1998) “The Political Economy of Fiscal Adjustments”, *Brookings Papers on Economic Activity*, n. 1/1998.
- Alesina, A. y Drazen, A. (1991) “Why Are Stabilizations Delayed”, *The American Economic Review*, vol. 81 n. 5, pp. 1170-1188.
- Alesina, A. y Perotti, R. (1996a) “Déficits presupuestarios e instituciones presupuestarias”, *Papeles de Economía Española*, n. 69, pp. 255-271.
- Alesina, A. y Perotti, R. (1996b) “La economía política de los déficit presupuestarios”, *Papeles de Economía Española*, n. 69, pp. 237-254.
- Alesina, A. y Perotti, R. (1997) “Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects” *IMF Staff Papers*, vol. 44 n. 2, pp. 210-248.
- Alesina, A y Roubini, N. (1997) *Political Cycles and the Macroeconomy*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- Argimón, I. et al (1999) “El sector de las Administraciones Públicas en España”, *Estudios Económicos del Banco de España* n. 68.
- Argüello Reguera, C. (1983) “Realidad y futuro de la reforma del proceso presupuestario”, *Hacienda Pública Española*, n. 85, pp. 83-97.
- Argüello Reguera, C. (1985) “Control del gasto público y aspectos organizativo-institucionales del presupuesto”, *Papeles de Economía Española*, n. 23, pp. 117-121.
- Arrow, K. (1950) “A Difficulty in the Concept of Social Welfare”, *Journal of Political Economy*, vol. 58, pp. 328-346.

- Arrow, K. (1951) *Social Choice and Individual Values, 2nd Ed.*, John Wiley and Sons, New York.
- Artis, M. y Buti, M. (2000) "Close to Balance or in Surplus: A Policy-Maker's Guide to the Implementation of the Stability and Growth Pact", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38 n. 4, pp. 553-591
- Axelrod, D. (1988) *Budgeting for Modern Government*, St. Martin Press, New York.
- Axelrod, D. (1989) *A Budget Quartet. Critical Policy and Management Issues*, St Martin Press, New York.
- Banco Central Europeo (1999) "La aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento", *Boletín mensual del Banco Central Europeo*, mayo 1999, pp. 51-84.
- Bannock, G. et al. (1985) *The Penguin dictionary of economics*, 3rd Ed. Penguin Books, Middlesex, England.
- Barea Tejeiro, J. (1985) "Causas del crecimiento del gasto y mecanismos para su control", *Papeles de Economía Española*, n. 23, pp. 100-116.
- Barea Tejeiro, J. (1995a) "El desequilibrio del sector público", *Papeles de Economía Española*, n. 62, 1995, pp. 321-333.
- Barea Tejeiro, J. (1995b) "Los agujeros del presupuesto", *Cuadernos de Información Económica*, n. 100, pp. 75-86.
- Beneyto Juan, L. (1981) "La elaboración del primer presupuesto por programas del Ministerio de Hacienda", *Presupuesto y Gasto Público*, n. 9, pp. 19-45.
- Beteta Barreda, A. (2001) "Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones Públicas", *Presupuesto y Gasto Público*, n. 27, pp. 67-72.
- Blanco Moreno, A. y Antón Valero, V. (2001) "Sanidad Pública en España. Una radiografía", *Presupuesto y Gasto Público*, n. 26, pp. 219-252.
- Bohn, H. e Inman, R. (1996) "Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U. S. States", *NBER Working Papers*, n. 5533.
- Boldrin, M. (1996) "Presentación al número 62 de los Cuadernos económicos de ICE", *Cuadernos Económicos de ICE*, n. 62, pp. 3-6.
- Borrell Fontelles, J. (1985) "El gasto público en la crisis: tendencias y estrategias", *Papeles de Economía Española*, n. 23, pp. 72-99.

- Bozeman, B. y Straussman, J. (1982) "Shrinking Budgets and the Shrinkage of Budget Theory", *Public Administration Review*, vol. 42 n. 6, pp. 509-515.
- Branson, W. et al. (1998) "Macroeconomic Policy and Institutions during the Transition to European Union Membership", *NBER Working Papers*, n. 6555.
- Brown, C. y Jackson, M. (1986) *Public Sector Economics 3rd. Ed.*, Basil Blackwell Ltd., Oxford.
- Brunila, A. et al. (2002) "Fiscal Policy in Europe: How Effective are Automatic Stabilisers?", *European Commission Economic Papers*, n. 177.
- Buchanan, J (1949) "The Pure Theory of Government Finance. A Suggested Approach", *Journal of Political Economy*, vol. 57, pp. 496-505.
- Buchanan, J. M. (1996) "Sobre algunas confusiones en torno a la enmienda de equilibrio presupuestario", *Papeles de Economía Española*, n. 69, pp. 230-236.
- Buti, M. y Noord, P. v. der (2003) "Discretionary Fiscal Policy and Elections: The Experience of the Early Years of EMU", *OCDE Economics Department Working Papers*, n. 351.
- Caiden, N. (1984) "The New Rules of the Federal Budget Game", *Public Administration Review*, vol. 44 n. 2, pp. 109 a 117.
- Caiden, N. (1989) "A New Perspective on Budgetary Reform" *Australian Journal of Public Administration*, vol. 48 n. 1, pp. 51-58.
- Caiden, N. (1994) "Budgeting in Historical and Comparative Perspective", *Public Budgeting and Finance*, vol. 14 n. 1, pp. 44-57.
- Calonge, S. y Manresa, A. (2001) "La incidencia impositiva y la redistribución de la renta en España: un análisis empírico", *Papeles de Economía Española*, n. 88, pp. 216-229.
- Capó, J. y Olivier, X. (2002) "Evaluación del efecto estabilizador del presupuesto español y propuestas de estabilización fiscal para la Unión Monetaria europea", *Hacienda Pública Española*, n. 162 (3/2002), pp. 35-59.
- Castro, F. (2003) "The Macroeconomic Effects of Fiscal Policy in Spain", *Documentos de Trabajo del Banco de España*, n. 311.
- Castro, F. de y Hernández, P. (2002) "On the sustainability of the Spanish public budget performance", *Hacienda Pública Española*, n. 160 (1/2002), pp. 9-27.

- Comisión Europea (1995) "Note technique- La méthode des services de la Commission pour l'ajustement cyclique des soldes budgétaires", *Economie Européenne*, n. 60, pp. 37-91.
- Comisión Europea (1998) *Report on progress towards convergence and the recommendation with a view to the transition to the third stage of economic and monetary union, Part 2: Report*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.
- Comisión Europea (2002) "Current developments and prospects", *European Economy*, n. 3, pp. 9-36.
- Congreso de los Estados Unidos de América (1993) *103d Congress, 1st Session H. J. Res. 2*. Descargado desde el sitio www.access.gpo.gov/congress el 10 de septiembre de 2003.
- Consejo de la Unión Europea (1996) *Sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad*, aprobado por Reglamento (CE) n. 2223/96 del Consejo de 25 de junio de 1996 (Diario Oficial n. L 310 de 30/11/1996).
- Cruz Corcoll, R. de la (1985) "Rigideces presupuestarias actuales: un enfoque financiero", *Papeles de Economía Española*, n. 23, pp. 55-60.
- Davis, E. (1997) "The Evolution of Federal Spending Controls: A Brief Overview", *Public Budgeting and Finance*, vol. 17, n. 3, pp. 10-24.
- D. G. de Coordinación con las Haciendas Territoriales y D. G. de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (varios años) *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- D. G. de Coordinación con las Haciendas Territoriales y D. G. de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (varios años) *Liquidación de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- Dornbush, R. y Fisher, S. (1984) *Macroeconomics*, 3rd Ed. McGraw-Hill, Singapur.
- Edwards, S. y Tabellini, G. (1990) "Explaining Fiscal Policies and Inflation in Developing Countries", *NBER Working Papers*, n. 3493.
- Eurostat (2000) *Manual del SEC sobre el déficit público y la deuda pública*, Eurostat, Luxemburgo.
- Fisher, L. y Joyce, P. (1997) "Reflections on Two Decades of Congressional Budgeting", *Public Budgeting and Finance*, vol. 17 n. 3, pp. 3-9.

- Folgado Blanco, J. (1996) "Principales líneas del Presupuesto para 1997", *Cuadernos de Información Económica*, n. 116, pp. 1-3.
- Fondo Monetario Internacional (2003) *Spain. 2003 Article IV Consultation. Preliminary conclusions*. Descargado desde el sitio www.imf.org el día 20 de noviembre de 2003.
- Fuentes Quintana, E. (1987) *Hacienda Pública, Introducción y Presupuesto*, Edición a cargo del autor, Madrid.
- Fuentes Quintana, E. (1988) "La estrategia presupuestaria española: entre el drama del déficit y el deterioro de los servicios públicos", *Papeles de Economía Española*, n. 37, pp. 507-530.
- Fuentes Quintana, E. y Barea Tejeiro, J. (1996) "El déficit público de la democracia española", *Papeles de Economía Española*, n. 68, pp. 86-191.
- Gadea Rivas, M^a D. (1996) *La economía política del gasto público en España*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- Gali, J. y Perotti, R. (2003) "Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe", *NBER Economic Papers*, n. 9773.
- Godé Sánchez, J. A. (2001) "La Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Normas relativas al Estado", *Presupuesto y Gasto Público*, n. 27, pp. 39-47.
- Godé Sánchez, J. A. (2002) "Estabilidad presupuestaria y reforma de la Ley General Presupuestaria", *Presupuesto y Gasto Público*, n. 30, pp. 45-52.
- Gómez, D. e Iglesias, A. (2003) "La imposición propia como ingreso de la Hacienda Autónoma", *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales*, n. 11/03.
- Gómez Pomar, J. (2001) "Aplicación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria en las Comunidades Autónomas y Entes Locales. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria", *Presupuesto y Gasto Público*, n. 27, pp. 57-66.
- Gómez-Pomar, J. (2002) "El Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común", *Presupuesto y Gasto Público*, n. 28, pp. 95-116.
- González Finat, A. y Díez González, A. (1981) "Racionalización presupuestaria: algunas reflexiones", *Hacienda Pública Española*, n. 73, pp. 279-298.
- González-Páramo, J. M. et al. (1994) "Fiscal Policy in Spain, 1980-92. Main developments and current issues", *European Economy, Reports and Studies*, n. 3.

- González-Páramo, J. M. (1995) “Las vías de la disciplina presupuestaria: opciones y experiencia comparada”, *Cuadernos de Información Económica*, n. 100, pp. 87-101.
- González-Páramo, J. M. (1996) “Presupuestos Generales del Estado para 1997: claves para un saneamiento duradero”, *Cuadernos de Información Económica*, n. 116, pp. 10-26.
- Gray, A. et al. (1993) “Perspectives on Budgeting, Auditing, and Evaluation: An Introduction”, incluido en Gray, A. et al. *Budgeting, Auditing and Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick, pp. 1-17.
- Gray, A. y Jenkins, B. (1993) “Horses to the Water: Budgeting, Auditing, and Evaluation in Seven Governments”, incluido en Gray, A. et al. *Budgeting, Auditing and Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick, pp. 185-208.
- Gujarati, D. (2003) *Basic Econometrics, 4th Edition*, McGraw-Hill, New York.
- Haan, J. de y Sturm, J.-E. (1994) “Political and Institutional Determinants of Fiscal Policy in the European Community”, *Public Choice*, n. 80, pp. 157-172.
- Haan, J. de y Sturm, J.-E. (1997) “Political and Economic Determinants of OECD Budget Deficits and Government Expenditures: A Reinvestigation”, *European Journal of Political Economy*, vol. 13, pp. 739-750.
- Hagen, J. v. (1992) “Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities”, *European Comision Economic Papers*, n. 96.
- Hagen, J. v. y Harden, I. (1994) “National Budget Processes and Fiscal Performance”, *European Economy*, n. 3, pp. 311 a 418.
- Hagen, J. v. et al. (2001) “Budgetary Consolidation in EMU”, *CEPR Economic Papers*, n. 148.
- Hallerberg, M. y Hagen, J. v. (1997) “Electoral Institutions, Cabinet Negotiations and Budget Deficits within the European Union”, *CEPR Discussion Paper Series*, n. 1555.
- Heller, P.(2003) “Who will pay”, *Finance and Development*, Septiembre, pp. 36-39.
- Hernández de Cos, P. (2002) “El nuevo marco de actuación de las Comunidades Autónomas en España”, *Boletín Económico del Banco de España*, enero/02 , pp. 61-69.
- Hernández de Cos, P. y Ortega, E. (2002) “Gasto público y envejecimiento de la población”, *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, n. 6, III/2002, pp. 9-35.

- Ingberman, D. e Inman, R. (1988) "The Political Economy of Fiscal Policy", incluido en Hare, P. (ed.) *Surveys in Public Sector Economics*, Basil Blackwell, Oxford, pp. 105-160.
- Inman, R. (1987) "Markets, Governments and the New Political Economy", en Auerbach, A. y Feldstein, M. (Eds.) *Handbook of Public Economics Vol. 2*, North Holland, Amsterdam, pp. 647-777.
- Intervención General de la Administración del Estado (1994) *Principios contables públicos*, IGAE, Madrid.
- Intervención General de la Administración del Estado (2004) *Actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas 2002*, Ministerio de Hacienda, Madrid.
- Isaac-Henry, K (1993) "Development and Change in the Public Sector", incluido en Isaac-Henry, K. et al., *Management in the Public Sector. Challenge and Change*, Chapman Hill, Londres, pp. 1-20.
- Jiménez-Reyna Rodríguez, E. y Martín Fernández, J (1999) "Análisis de los principios definitorios del Sistema de Financiación Autonómica: Evolución del Modelo. Las singularidades forales del País Vasco y Navarra", incluido en Hernández Lafuente, A. (coord.) *El funcionamiento del Estado autonómico*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, pp. 281-328.
- Keating, M. (1991) "Management of the Public Sector", incluido en Llewellyn, J. y Potter, S. (Ed.) *Economic Policies for the 1990s*, Blackwell, Cambridge, pp. 234-266.
- Kirchgässner, G. (2002) "The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: a Survey of the Empirical Evidence", incluido en Winer, S y Shibata, H. *Political economy and public finance: the role of political economy in the theory and practice of public economics*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 145-177.
- Koontz, H. y Weihrich, H. (1991) *Elementos de Administración*, 5ª ed., Mc Graw Hill, México.
- Krol, R. (1997) "A Survey of the Impact of Budget Rules on State Taxation, Spending and Debt", *The Cato Journal*, vol. 16 n. 3, pp. 295-307.
- Lagares Calvo, M. (1985) "Tareas para la política fiscal en España", *Papeles de Economía Española*, n. 24, pp. 64-84.
- Lagares Calvo, M. (2004) "El cambio fiscal", incluido en Becker, F. (coord.) *El modelo económico español 1993-2003. Claves de un éxito*, FAES, Ávila, pp. 131-156

- Lago Peñas, S. (2001) “La evolución del gasto público autonómico y el Sistema de financiación de las Comunidades de régimen común”, *Estudios sobre la economía española de FEDEA*, n. 101, Madrid.
- Lago Peñas, S. (2002a) “Algunas reflexiones sobre la dinámica del gasto autonómico”, *Presupuesto y Gasto Público*, n. 29, pp. 73-86.
- Lago Peñas, S. (2002b) “Nivelación interterritorial e ineficiencia de las decisiones presupuestarias: reflexiones para el caso español”, *Hacienda Pública Española*, n. 162 (3/2002), pp. 79-97.
- Lee, R. y Johnson, R. (1973) *Public Budgeting Systems*, University Park Press, Baltimore.
- LeLoup, L. (1988) “From Microbudgeting to Macrobudgeting. Evolution in Theory and Practice” incluido en Rubin, I. S. (ed.), *New Directions in Budget Theory*, State University of New York Press, New York, pp. 19-42.
- López, J. y Vallés, J. (2002) “Evolución del endeudamiento autonómico entre 1985 y 1997: la incidencia de los escenarios de consolidación presupuestaria y de los límites de la LOFCA”, *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, n. 02/02.
- Marcos Sanz, I. (1979) “La reforma presupuestaria en España”, *Presupuesto y Gasto Público*, n. 4, pp. 107-125.
- Marín Arcas, J. (1997) “Stabilising Effects of Fiscal Policy, Volumen II” *Estudios Económicos del Banco de España*, n. 58.
- Martínez Lago, M. (1992) *Manual de Derecho Presupuestario*, Ed. Colex, Madrid.
- Martínez Lago, M. A. (2002) *Temas de Derecho Presupuestario. Hacienda Pública, Estabilidad y Presupuestos*, Ed. Colex, Madrid.
- Martínez Manzanedo, R. (1994) “Las Administraciones Públicas en el marco del Sistema Europeo de Cuentas económicas Integradas (SEC): comentario sobre la elaboración de las cuentas económicas” *Presupuesto y Gasto Público*, n. 13, pp. 123-133.
- Martínez Manzanedo, R. (2001) “Seguimiento de los objetivos previstos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria”, *Presupuesto y Gasto Público*, n. 27, pp. 117-122.
- Maski, Ch. (2000) “Economic Analisis of Social Interactions”, *NBER Working Papers*, n. 7580.
- Metcalf, L. y Richards, S. (1989) *La modernización de la gestión pública*, INAP, Madrid.

Bibliografía.

- Milesi, G. M. (1997) "Fiscal Rules and the Budget Process", *CEPR Discussion Paper Series*, n. 1664.
- Milessi, G. M. et al. (2001) "Electoral Systems and Public Spending", *IMF Working Paper*, n. 01/22.
- Ministerio de Economía (2003) *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España, 2002-2006*. Descargado desde el sitio www.mineco.es el 5 de octubre de 2003.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1994) *Plan General de Contabilidad Pública*, aprobado por Orden de 6 de mayo de 1994 (BOE de 20 de mayo).
- Ministerio de Economía y Hacienda (1997) *Programa de Convergencia de España, 1997*, Mimeo.
- Ministerio de Hacienda (2003a) *Presentación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2004*, Ministerio de Hacienda, Madrid.
- Ministerio de Hacienda (2003b) *Presupuestos Generales del Estado 2004, Liquidación del presupuesto de 2002, Administración del Estado, Tomo I*, Ministerio de Hacienda, Madrid.
- Monasterio, C. (2002) "El laberinto de la financiación autonómica" *Hacienda Pública Española*, n. 163 (4/2002), pp. 157-187.
- Monasterio, C. y Pandiello, J. (1999) "Desarrollos recientes en Economía Pública", *Revista Asturiana de Economía*, n. 15, pp. 7-21.
- Montero Granados, R. et al. (2003) "Interpretación del cambio de definición del criterio de necesidad en el subsistema sanitario de financiación autonómica", *Estudios sobre la economía española de FEDEA*, n. 153, Madrid.
- Moreno Palanqués, R. (2002) "El Sistema Nacional de Salud en la nueva etapa de descentralización plena", *Presupuesto y Gasto Público*, n. 28, pp. 117-121.
- Mowery, D. et al. (1980) "Presidential Budgetary and Fiscal Policymaking", *Political Science Review*, vol. 95 n. 3, pp. 395-425.
- Musgrave, R. (1990) "Una breve historia de la doctrina fiscal", *Hacienda Pública Española*, n. 115 2/1990, pp. 299-334.

- Musgrave, R. (1997) "Reconsidering the Fiscal Role of Government", *AEA Papers and Proceedings*, vol 87 n. 2, pp. 156-159.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1983) *Hacienda Pública teórica y aplicada*, 2ª Edición, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992) *Hacienda Pública Teórica y Aplicada 5ª Ed.* McGraw Hill, Madrid.
- Myerson, R. (1996) "Análisis económico de las instituciones políticas", *Cuadernos Económicos del ICE*, n. 62, pp. 7-28.
- Myerson, R. (1999) "Theoretical Comparisons of Electoral Systems" *European Economic Review*, vol. 43, pp. 671-697.
- National Association of State Budget Officers (2002) *Budget Proceses in the States 2002*, NASBO, Washington.
- Neumark, F. (1961) "Teoría y Práctica de la técnica presupuestaria", incluido en Gerloff, W. y Neumark, F. (eds.) *Tratado de Finanzas, Tomo I 2ª Ed.*, Editorial Ateneo, Buenos Aires, pp. 273-334.
- Niskanen, W. (1971) *Bureaucracy and representative government*, Aldine-Atherton, Chicago.
- Noord, P. v. der (2000) "The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990s and Beyond", *OECD Economics Department Working Papers*, n. 230.
- OCDE (1995) *La Budgetisation orientee vers les resultats*, incluido en OCDE *La budgetisation au Service des Resultats*, OCDE, Paris, pp. 61-66.
- OCDE (1995) *Procedure Budgétaire et Gestion des Performances*, incluido en OCDE *La Gestion Publique en Mutation*, OCDE, Paris, pp. 103-123.
- OCDE (1996) "La gestión de la reducción del déficit estructural. Síntesis de la experiencia de los países miembros", *Papeles de Economía Española*, n. 69, pp. 276-291.
- OCDE (1998) *Modern Finantial Management Practices*, OCDE, Paris.
- OCDE (1999) *Performance Contracting*, OCDE, Paris.
- Office of Management and Budget (2003), *Analytical Perspectives, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2004*, Washington. Descargado desde el sitio www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2004 el 26 de septiembre de 2003.

- Office of Management and Budget (2004), *Analytical Perspectives, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2005*, Washington. Descargado desde el sitio www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2005 el 14 de abril de 2004.
- Olters, J. P. (2001) "Modeling Politics with Economic Tools: A Critical Survey of the Literature", *IMF Working Papers*, n. 01/10.
- Panizo García, A. (2002) "Algunos efectos jurídicos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria en el ciclo presupuestario", *Presupuesto y Gasto Público*, n. 30, pp. 61-66.
- Pascual García, J. (1999) *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control*, Editorial del Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- Patashnik, E. (2000) "Budgeting more, deciding less", *The Public Interest*, n. 138, pp. 65-78.
- Peñalosa, J. y Chuliá, C. (1994) "The Spanish Budgetary Policy: Expansionary Forces and Obstacles to Fiscal Consolidation", *European Economy*, n. 7, pp. 115-160.
- Perotti, R. (1998) "The Political Economy of Fiscal Consolidations", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 100 (1), pp. 367-394.
- Perotti, R. et al. (1997) "Sustainability of Public Finances", *CEPR Discussion Paper Series*, n. 1781.
- Perotti, R. y Kontopoulos, Y. (2002) "Fragmented Fiscal Policy", *Journal of Public Economics*, vol. 86 n. 2, pp. 191-222.
- Persson, T. (2001) "Do Political Institutions Shape Economic Policy?", *NBER Working Papers*, n. 8214.
- Persson, T. (2003) "Consequences of Constitutions", *NBER Working Papers*, n. 10170.
- Persson, T. y Tabellini, G. (1994) "Does Centralization Increase the Size of Government?" *European Economic Review*, n. 38, pp. 765-773.
- Persson, T. y Tabellini, G. (1997) "Political Economics and Macroeconomic Policy" *CEPR Discussion Paper Series*, n. 1759.
- Persson, T. y Tabellini, G. (1999) "The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians" *European Economic Review*, vol. 43, pp. 699-735.

- Persson, T. y Tabellini, G. (2002a) "Political Economics and Public Finance", incluido en Auerbach, A. y Feldstein, M. (Eds.) *Handbook of Public Economics, Vol. 3*, Elsevier, Londres, pp. 1594 y ss.
- Persson, T. y Tabellini, G. (2002b) *Political economics. Explaining economic policy*, The MIT Press, Cambridge, Ma.
- Persson, T. y Tabellini, G. (2003) *The economic effects of Constitutions*, The MIT Press, Cambridge, Ma.
- Persson, T. et al. (2000) "Comparative Politics and Public Finance" *Journal of Political Economy*, vol. 108, n. 6, pp. 1121-1161.
- Persson, T. et al (2003) "How Do Electoral Rules Shape Party Structures, Government Coalitions and Economic Policies?" *NBER Working Papers*, n. 10176.
- Pilegge, J. (1992) "Budget Reforms", incluido en Rabin, J. (Ed.) *Handbook of Public Budgeting*, Marcel Dekker, New York, pp. 67-94.
- Pitsvada, B. y Draper, F. (1984) "Making Sense of the Federal Budget the Old Fashioned Way-Incrementally", *Public Administration Review*, vol. 44 n. 5, pp. 401-407.
- Pons, J. y Tirado, D. (2002) "Especialización productiva y asimetrías en las fluctuaciones económicas en las regiones europeas" *Documento de trabajo de FEDEA*, n. 23.
- Premchard, A. (1983) *Government Budgeting and Expenditure Controls, Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington.
- Premchard, A. (1993) "A Cross-National Analysis of Financial Management Practices", incluido en Lynch, T. y Martin, L. (Ed.) *Handbook of Comparative Public Budgeting and Financial Management*, Marcel Dekker, New York, pp. 87-99.
- Presidencia de los Estados Unidos de América (1962) *Message to the Congress Presenting the President's First Economic Report January 22, 1962*. Descargado desde el sitio <http://www.presidency.ucsb.edu/> el 1 de septiembre de 2003.
- Real Academia Española (1992) *Diccionario de la Lengua Española, 21ª Edición* Real Academia Española, Madrid.
- Reglamento (CE) n. 2223/1996 del Consejo de 25 de junio, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad (Diario Oficial n. L 310 de 30/11/1996).

- Reglamento (CE) n. 2516/2000 del Parlamento europeo y del Consejo, de 7 de noviembre, por el que se modifican los principios comunes del SEC 95 (Diario Oficial n. L 290/1, de 17/11/2000).
- Reglamento (CE) n. 475/2000 del Consejo, de 28 de febrero, por el que se modifica el Reglamento (CE) n. 3605/1993 relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (Diario Oficial n. L 58/1, de 3/III/2000).
- Robbins, L. (1984) *An Essay on the Nature and Significance of the Economic Science 3rd Ed.*, New York University Press, New York.
- Robinson, M. (2000) "Contract Budgeting", *Public Administration*, vol. 78 n. 1, pp. 75-90.
- Rodríguez Ondarza, J. y Rubio Guerrero, J. (1990) "La evolución del presupuesto y las reformas presupuestarias en la España democrática (1975-1989)", incluido en Albi, E. (coord.) *La Hacienda Pública en la democracia*, Ariel economía, Barcelona, pp. 135-169.
- Roselló Villalonga, J. (2001) *Non Institutional Federalism In Spain*, Papel de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, n. 4/01.
- Rosen, H. (1992) *Public Finance 3rd Ed.*, Irwin, Homewood.
- Rosen, H. (1997) "The Way We Were (and Are): Changes in Public Finance and its Textbooks" *NBER Working Papers*, n. 5972.
- Roubini, N. y Sachs, J. (1989a) "Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries", *Economic Policy*, n. 8, pp. 99-132.
- Roubini, N. y Sachs, J. (1989b) "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies", *European Economic Review*, n. 33, pp. 903-938.
- Rubin, I. (1988) "Introduction", incluido en Rubin, I. (ed.), *New Directions in Budget Theory*, State University of New York Press, New York, pp. 2-17.
- Rubin, I. (1990) "Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit?", *Public Administration Review*, vol. 50 n. 2, pp. 179-189.
- Rubin, I (1992) "Budgeting: Theory, Concepts, Methods, and Issues" en Rabin, J. (Ed.) *Handbook of Public Budgeting*, Marcel Dekker, New York, pp. 3-22.

- Sánchez Revenga, J. (1985) “¿Por fin un presupuesto por programas?”, *Papeles de Economía Española*, n. 23, pp. 95-96.
- Sánchez Revenga, J. (1989) *Presupuestos Generales del Estado*, Ariel economía, Barcelona.
- Sánchez Revenga, J. (1994) “Algunas consideraciones sobre el Gasto Público y sus sistemas de gestión”, *Hacienda Pública Española*, Monografía 2/1994, pp. 113-132
- Sánchez Revenga, J. (2002) “La Ley General Presupuestaria y su adaptación al escenario de la estabilidad”, *Presupuesto y Gasto Público*, n. 30, 2002, pp. 29-44.
- Schick, A. (1966) “The Road to PPB: The Stages of Budget Reform”, *Public Administration Review*, vol. 26 n. 4, pp. 243-258.
- Schick, A. (1973) “A Death in the Bureaucracy: The Demise of Federal PPB”, *Public Administration Review*, vol. 33 n. 2, pp. 146 a 156. (Versión en castellano en *Hacienda Pública Española*, n. 31, 1994, pp. 192-204).
- Schick, A. (1983) “Incremental Budgeting in a Decremental Age”, *Policy Sciences*, vol. 16, pp. 1-25.
- Schick, A. (1986a) “Macro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies”, *Public Administration Review*, vol. 46 n. 2, pp. 81-91.
- Schick, A. (1986b) “The Evolution of Congressional Budgeting”, incluido en Schick, A (ed.) *Crisis in the Budget Process*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C., pp. 3-54.
- Schick, A. (1988) “An Inquiry into the Possibility of a Budgetary Theory”, incluido en Rubin, I. S. (ed.), *New Directions in Budget Theory*, State University of New York Press, New York, pp. 59-69.
- Schick, A. (1990) “Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries”, *Public Administration Review*, vol. 50 n. 1, pp. 317-325.
- Schick, A. (1995) *The Federal Budget*, The Bookings Institution, Washington.
- Secretaría de la Convención Europea (2003) *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Versión entregada al Presidente del Consejo Europeo el 18 de julio de 2003*, Documento 850/03, Bruselas.
- Seitz, H. (2000) “Fiscal Policy, Deficits and Politics of Subnational Governments: The Case of the German Länder”, *Public Choice*, n. 102, pp. 183-218.

- Smities, A. (1976) "Presupuesto público", incluido en Cervera, V. (coord.) *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Vol. 8, Editorial Aguilar, Madrid.
- Stein, E. et al. (1998) "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience", *NBER Working Papers*, n. 6358.
- Steinmo, S. (1989) "Political Institutions and Tax Policy in the United States, Sweden and Britain", *World Politics*, vol. XLI, n. 4, pp. 500-535.
- Stiglitz, J. (1992) *La economía del Sector Público*, Antoni Bosch, Barcelona.
- Tamames, R. (1994) *Introducción a la economía española*, 21 Edición, Alianza Editorial, Madrid.
- Uría Fernández, F. (2001) "Fundamento constitucional de los proyectos de ley de estabilidad presupuestaria", *Presupuesto y Gastos Público*, n. 27, pp. 19-32.
- Velasco, A. (1997) "A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms" *NBER Working Papers*, n. 6336.
- Velasco, A. (2000) "Debts and Deficits with fragmented fiscal policymaking", *Journal of Public Economics*, vol. 76, pp. 105-125.
- Vilar, P. (1977) *Spain. A brief History 2ª Ed.*, Pergamon International Library, Oxford.
- Villaverde, J. (2003) "Disparidades regionales en Europa: El impacto de la ampliación" *Cuadernos de Información Económica*, n. 173 marzo/abril, pp. 85-96.
- Weingast, B. et al. (1981) "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Redistributive Politics", *Journal of Political Economy*, vol. 89, pp. 642-664.
- White, J. (1988) "What Budgeting Cannot Do: Lessons of Reagan's and Other Years" en Rubin, I. S. (ed.), *New Directions in Budget Theory*, State University of New York Press, New York, pp. 165 a 202.
- Wildavsky, A (1966) "The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting", *Public Administration Review*, vol. 26 n. 4, pp. 292-310.
- Wildavsky, A. (1969) "Rescuing Policy Analysis from PPBS", *Public Administration Review*, vol. 29 n. 2, pp. 189-202.



Bibliografía.

- Wildavsky, A. (1976) "El presupuesto como proceso político" en Cervera Tomás, V. (Dir.) *Enciclopedia internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar, Madrid, pp. 456-461.
- Wildavsky, A. (1986) *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes, 2nd Ed.*, Transaction Books, New Brunswick.
- Willoughby, K. (1993) "Patterns of Behaviour: Factors Influencing the Spending Judgements of Public Budgeters" en Lynch, T. y Martin, L. (Ed.) *Handbook of Comparative Public Budgeting and Financial Management*, Marcel Dekker, New York, pp. 103-132.
- Woo, J. (2003) "Economic, Political and Institutional Determinants of Public Deficits", *Journal of Public Economics*, vol. 87 n. 3-4, pp. 387-426.
- Zapico Goñi, E. (1988) "La modernización del gasto público", *Papeles de Economía Española*, n. 37, pp.465-481.
- Zapico Goñi, E. (1989) *La modernización simbólica del presupuesto público*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao.

UNIVERSIDAD DE ALCALÁ
SERVICIO DE POSTGRADO

DILIGENCIA PARA HACER CONSTAR QUE EL
PRESENTE EJEMPLAR DE LA TESIS PRESENTADA
POR D. JOSE ANTONIO MAURANO MATEO
CONSTA DE 362 PAGINAS Y HA SIDO ENTREGADA
CON FECHA 12 de Mayo de 2006
A EFECTOS DE DEPOSITO DE TESIS.

EL FUNCIONARIO.



Reunido el Tribunal que suscribe en
el día de la fecha acordó otorgar
a la presente Tesis Doctoral la
calificación de buena

con un cond. por excelencia

Alcalá de Henares, 4 de febrero de 2005

