

**ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO**

N° 72

Marzo - Abril 2010



ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano 1370, Piso 5°, (C1093AAO)
Buenos Aires, Argentina
Tel / Fax: (5411) 4381-2139/9386
E-Mail: info@asip.org.ar
www.asip.org.ar

NÓMINA DE AUTORIDADES

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente: Antonio Amado (Brasil)
Vicepresidente 1ro.: Mitzila Samudio (Panamá)
Vicepresidente 2do.: Joaquín Alperovich (Argentina)
Secretario: Edmundo Conde Zamorano (Colombia)
Consejero: Edwin O. Martínez Cameros (Guatemala)
Consejero: Roberto Zúniga (Honduras)
Consejero: Miriam Peralta (Cuba)
Consejero: Juan Muñoz (Perú)
Consejero: Luis Hernández (República Dominicana)
Consejero: Gonzalo Valdivia (Chile)
Consejero: Diana Marcos (Uruguay)
Consejero: Guillermo Bernal (México)
Consejero: Ramiro Espinosa Espinosa (Ecuador)

CONSEJO DELIBERANTE

Presidente: José María Palancar (España)
Vicepresidente 1ro.: José Luis Araya (Costa Rica)
Vicepresidente 2do.: Eduardo Aguilera (Venezuela)
Secretario: Alejandro Duarte López (Paraguay)
Consejero: Carlos Salazar (El Salvador)
Consejero: Celia Correa (Brasil)

AUDITORES

Auditor: Oscar Berrueta (Uruguay)
Auditor Alterno: Aida Pagan (Puerto Rico)

SECRETARÍA EJECUTIVA

Secretario Ejecutivo: Eduardo Delle Ville (Argentina)
Director de Capacitación: Marcelo Luis Acuña (Argentina)

**REVISTA
INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO
PÚBLICO 72**

**Marzo / Abril 2010
Año XXXVIII
N° 72**

Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO

Marzo - Abril 2010

Comité Editorial

Consejo de Redacción:

ANTONIO AMADO, *Asociación Brasileña
de Presupuesto Público.*

ROBERTO MARTIRENE, *Asociación Argentina
de Presupuesto Público.*

OSCAR BERRUETA COLOMBO, *Asociación Uruguaya
de Presupuesto Público*

JOSÉ MARÍA PALANCAR, *Asociación Española
de Presupuesto Público*

Director:

EDUARDO DELLE VILLE, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público*

Secretario de Redacción:

MARCELO LUIS ACUÑA, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público.*

Propósito y objetivos: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* es editada por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) y tiene como objetivos divulgar y fomentar las prácticas y los marcos teóricos que ayuden a aumentar la eficacia y estimular el desarrollo de modernas técnicas presupuestarias. Se publica periódicamente en forma cuatrimestral.

Editor Responsable: Asociación Internacional de Presupuesto Público.

Colaboraciones: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* acepta colaboraciones de autores vinculados a las asociaciones miembros de la ASIP. Los artículos no deberán, en lo posible, exceder las veinte páginas tamaño carta escritas a doble espacio y deberán ser remitidos a la sede de la ASIP en la ciudad de Buenos Aires.

Suscripciones: La suscripción a la *Revista Internacional de Presupuesto Público* se realiza en la sede Buenos Aires de la ASIP consignando los siguientes datos:

Nombre _____

Números solicitados _____

Ciudad _____ Estado _____

CódigoPostal _____ País _____ Teléfono _____

Números atrasados: Los números atrasados pueden ser solicitados a la sede de la organización en Buenos Aires conforme a las condiciones indicadas para las suscripciones.

ÍNDICE

Nota editorial 7

Artículos:

La descentralización española y el Estado autonómico actual: una visión presupuestaria
Ixone Alonso Sanz 11

El presupuesto orientado a resultados como instrumento del fortalecimiento democrático: el caso de América Latina
Martín Fortis 39

Presupuestación descendente - Instrumento para fortalecer la gestión del presupuesto
Gösta Ljungman 55

Nota editorial

Los días en que la economía global sufriera su más grave caída desde los tiempos de la Gran Depresión en los años treinta parecen estar quedando atrás. Si bien los grandes desequilibrios macroeconómicos que provocaron la crisis aún no están resueltos y existen señales negativas con relación a la situación de algunos países, lo cierto es que la economía mundial parece estar recuperándose. El desafío ahora consiste en diseñar las estrategias de salida luego de las fuertes intervenciones que fueron necesarias para impedir el agravamiento de la crisis y esto, necesariamente, tendrá consecuencias sobre los presupuestos públicos.

En algunos casos, las estrategias de salida parecen ser más urgentes que en otros. En Gran Bretaña, por ejemplo, la deuda pública alcanzó niveles récord, alcanzando un monto que representa el 59% del PBI. Este aumento se debe mayormente al alza del gasto en las partidas sociales para hacer frente a la crisis económica, entre las que se destacan los subsidios por desempleo y también al descenso de la recaudación en materia impositiva. Por esta razón se ha renovado el debate entre los partidos políticos acerca de la situación de las finanzas públicas. Mientras el Primer Ministro ha anunciado un plan para vender activos del gobierno, desde la oposición se ha sugerido aumentar la edad de jubilación de los trabajadores. La situación en el resto de Europa es igualmente compleja. Los ministros de Economía y Finanzas de los países de la Unión Europea ya han comenzado a analizar medidas para volver a equilibrar las cuentas públicas después de los fuertes planes de estímulo aplicados para reactivar las economías durante la crisis.

El actual presidente del Banco Central Europeo, Jean Claude Trichet, de activa participación en las reuniones, llegó a considerar necesario, en algunos casos, un ritmo de reducción estructural del gasto superior al 1% y a sugerir que los ajustes comiencen en muchos casos este año, para poder contar en el año 2011 con una clara "estrategia de salida" que posibilite "el cumplimiento estricto de las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento sobre disciplina presupuestaria". Pero, por otro lado, muchos señalan con razón que un ajuste fiscal podría poner en peligro la recuperación que se observa en muchos países. Tal es el caso de Dominique Strauss-

Kahn, presidente del FMI, quien recientemente advirtió que de retirarse los estímulos demasiado pronto, la economía podría caer nuevamente en recesión porque aún persisten algunos síntomas de debilidad en la demanda interna, la que no se ha recuperado totalmente.

Se trata, sin dudas, de un debate crucial para los tiempos que vienen. El desafío consiste en retirar gradualmente el impulso fiscal a la economía y evitar la inercia de mantener programas de gastos transitorios que fueron necesarios para hacer frente a una coyuntura específica, sin que esto ponga en peligro la estabilidad lograda.

El presente número de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* incluye importantes artículos relacionados con modernas técnicas y metodologías puestas al servicio de una eficiente y eficaz administración de los recursos públicos, que seguramente serán de utilidad en los difíciles tiempos que se avecinan.

El artículo de **Ixone Alonso Sanz**, titulado *La descentralización española y el Estado autonómico actual: una visión presupuestaria*, delimita una serie de fases para analizar el complejo proceso de descentralización, incidiendo en el impacto presupuestario del traspaso de competencias entre la Administración central española y las Comunidades Autónomas (CCAA). Para obtener una visión lo más ajustada posible del Estado español, complejo y descentralizado, realiza un análisis presupuestario desde el punto de vista de la Administración central y de las CCAA para obtener una radiografía final de la especialización funcional del Estado autonómico actual, destacando tanto los núcleos “competenciales” –si se permite el neologismo– de cada nivel como aquellas otras funciones que se comparten, por atribución o de facto, entre ambos niveles.

Martín Fortis es el autor de *El presupuesto orientado a los resultados como instrumento de fortalecimiento democrático: el caso de América Latina*. El artículo intenta mostrar que la acción de cooperación entre sociedad y gobierno es capaz de ampliar el capital social disponible e impulsar el desarrollo de la nación. Detrás de esto está la idea de que la adquisición de competencias cívicas por parte de los ciudadanos, como factor de compromiso político y control social, contribuye a estimular la implementación más efectiva de políticas públicas y el fortalecimiento de la democracia.

El artículo titulado *Presupuestación descendente – Instrumento para fortalecer la gestión del presupuesto*, escrito por **Gösta Ljungman**, examina los fundamentos para un enfoque descendente o de

arriba hacia abajo para la preparación y aprobación del presupuesto, y comenta algunos factores que tienen que ser considerados cuando se reorienta el proceso de presupuesto según estos lineamientos. El documento sostiene que la secuencia en la cual se toman las decisiones presupuestarias es importante, y que un fuerte enfoque descendente o de arriba hacia abajo fortalece la disciplina fiscal y mejora la priorización y coordinación de la política. La presupuestación descendente también altera la división de roles y responsabilidades entre la autoridad de presupuesto central y los ministerios de línea, y requiere que se aclare el proceso para determinar el nivel de gasto total, las asignaciones de sectores y las afectaciones individuales. Por último, el documento manifiesta que los fuertes elementos de arriba hacia abajo en el proceso de votación del presupuesto parlamentario pueden ser efectivos para abordar el riesgo de las modificaciones excesivas y no-sustentables durante la aprobación del presupuesto.

A través de estas importantes contribuciones, la *Revista Internacional de Presupuesto Público* realiza un valioso aporte a la discusión de temas centrales para los presupuestos y la administración del sector público.

La descentralización española y el Estado autonómico actual: una visión presupuestaria*

Ixone Alonso Sanz**

1. Introducción

El complejo proceso de *descentralización* español ha supuesto una radical transformación del modelo de organización territorial. Ahora bien, este proceso no puede comprenderse sin situarlo en un contexto más general de transformación del Estado español, caracterizado por la práctica simultaneidad de tres procesos distintos: democratización, *descentralización* e integración europea.

El primer proceso, el de democratización, implicó cambios en la sociedad y un aumento de las demandas sociales que motivaron la rápida expansión del sector público, obligando a su racionalización y modernización, permitiendo el progresivo desarrollo del Estado de Bienestar. Este cambio favoreció el inicio de la modernización del sector público español,¹ lo que supuso, en primer lugar, la supera-

* Este artículo inédito, que ahora se publica con la expresa autorización de su autora, constituye una original y valiosa contribución a la *Revista Internacional de Presupuesto Público*.

** Doctora en Economía, Profesora Titular del Departamento de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad del País Vasco, Bilbao, España.

¹ Los avances más significativos que condicionaron la modernización del Estado español fueron el diseño del sistema fiscal y la regulación del mercado de trabajo. Ante la crisis económica de la década de los setenta, se respondió en los inicios de la democracia con un acuerdo político y social (Pactos de la Moncloa) que incorporó como elemento central la transformación del sistema tributario. A continuación, en 1980, con la aprobación del Estatuto de los Trabajadores, se desarrollaron los princi-

ción de una de las restricciones más fuertes a las que se enfrentaba: la escasa capacidad de gasto;² y, en segundo lugar, una menor intervención del sector público en la economía.³

El segundo proceso se refiere a la intensa *descentralización* política del Estado de las autonomías, que cuando apenas había comenzado a desarrollarse, se superpuso con la necesaria adaptación del Estado a las condiciones de la integración europea. Puede decirse, por tanto, que ambos procesos se produjeron casi simultáneamente, transformando el viejo Estado centralizado en uno nuevo que se expresa en diferentes escalas (local, autonómica, central y comunitaria) que se relacionan entre sí bajo formas complejas y cambiantes.

El proceso de descentralización, con la creación de 17 CCAA y 2 Ciudades Autónomas, generó numerosas tensiones⁴ y dificultades funcionales y organizacionales. El nuevo contexto de descentralización viene exigiendo una importante renovación institucional de la administración pública, con órganos y organismos más próximos a los ciudadanos, que sean ágiles y que no dupliquen sus servicios con otros de la misma administración o de otras.

El tercer proceso, la integración europea, ha supuesto una transformación profunda del Estado, que ha afectado incluso a la moneda. Toda la política económica, en particular la monetaria, se encuentra condicionada por las decisiones que se toman colectivamente entre los socios de la Unión Europea. Además, numerosos procedimientos administrativos y reglas internas de funcionamiento han debido adaptarse a las necesidades de armonización europeas.

pios laborales de la negociación colectiva (Melguizo, M. y Balmaseda, A, *Sector Público de mercado. La Administración Pública que España necesita*, Círculo de empresarios, Madrid, 2007, págs. 22-23). Entre 1980 y 1995 se produjo un claro crecimiento de la participación del gasto total de las administraciones públicas en el PIB, pasando de representar el 31,7% en 1980 al 45,4% en 1995, lo que supone un aumento de 13,7 puntos porcentuales. Sin embargo, a partir de 1995 y hasta la actualidad, al igual que ha ocurrido en casi la totalidad de los Estados de la Unión Europea, se ha producido una reducción del gasto en términos del PIB, situándose en torno al 40% del PIB (EUROSTAT, SEC-95).

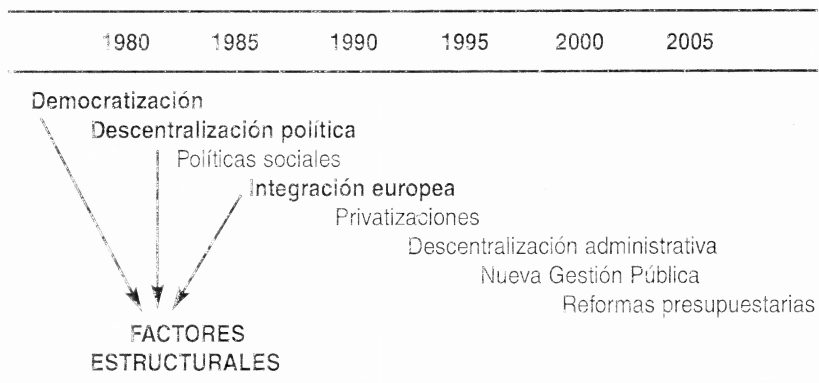
³ Melguizo, M. y Balmaseda, A, *Sector Público de mercado. La Administración Pública que España necesita*, Círculo de empresarios, Madrid, 2007, págs 22-23.

⁴ Para algunos autores el modelo autonómico, debido a la ausencia de un diseño acabado desde el inicio, habría ido demasiado lejos, por exceso de descentralización respecto a lo que aconsejaría, desde su punto de vista, la teoría (Braña, F.J y Serna, V.M, *La descentralización de las competencias de gasto público. Teoría y Aplicación a España*, Editorial Civitas, Madrid, 1997, pág 199.)

Junto a estos tres grandes procesos, otros elementos, de alcance más limitado, explican también la evolución del sector público español (ver cuadro 1).

Las funciones tradicionales (justicia, seguridad, etc.), que suponían un porcentaje importante del gasto total hace algunas décadas, en la actualidad pierden peso respecto a actuaciones vinculadas con *bienestar social*.⁵

Cuadro 1
Modernización y evolución del sector público español



Fuente: Elaboración propia

Las reformas estructurales han consistido tanto en la desregulación de algunos sectores productivos básicos (financiero, energía, transporte y comunicaciones) como de las empresas públicas, que han estado sometidas a un proceso de *privatización* importante desde la década de los ochenta, intensificado en los noventa.

El cumplimiento de las exigencias derivadas de la integración europea, junto con ciertos indicios de que el Estado de Bienestar

⁵ El Informe Económico y Financiero de los Presupuestos Generales del Estado 2008 recoge que “ésta ha sido la legislatura del superávit fiscal, pero también la del cambio en la composición cualitativa del gasto público, que se ha orientado de manera preferente, por una parte hacia las políticas con efectos más dinamizadores sobre el crecimiento y la productividad de la economía, y, por otra, hacia el gasto social. Todo ello en el marco de un proceso de mejora de la calidad de los servicios públicos prestados por nuestras administraciones” (García, M.A., Martín, C. y Zarapuz, L., *Situación de la economía española. Presupuestos Generales del Estado 2008*, Confederación Sindical de CCOO, Madrid, 2007, pág 303.)

entraba en crisis a principios de los años noventa⁶, obligaron al Estado a nuevas adaptaciones. Una de las respuestas a estos problemas fue la *descentralización de la actividad del sector público*, completando así la descentralización política con otra, interna, de carácter administrativo y funcional.⁷

Para frenar el aumento excesivo del gasto se pusieron en marcha una serie de medidas inspiradas en la cada vez más influyente *Nueva Gestión Pública* (NGP). Pareció necesario un cambio de valores sociales, el perfeccionamiento de los mecanismos de decisión política y la introducción de técnicas de gestión que erradicaran la práctica de incrementar de forma puramente inercial las partidas presupuestarias.

La entrada en la Unión Económica y Monetaria y el establecimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, así como cuestiones puramente internas, obligaron a realizar *reformas presupuestarias*. Así, fue prioritario el objetivo de devolver al Presupuesto una capacidad de control sobre el gasto que culminó con la aprobación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001 (modificada en 2006) y la Ley General Presupuestaria de 2003, que contribuyeron a consolidar la cultura de equilibrio presupuestario en España y a homologar el sistema fiscal español con el europeo, tanto en su tamaño como en su diseño institucional y en sus funciones.

2. Fases del proceso de descentralización (1978-2008)

Tras la muerte de Franco, y la sucesión en la Jefatura del Estado del Rey Juan Carlos I, se abrió una nueva etapa política que se consolidó con el triunfo del referéndum de la Ley para la Reforma Política, de diciembre de 1976, y la celebración de las elecciones generales de 15 de junio del año siguiente. Durante la campaña electoral todos los partidos incluyeron en sus programas la elaboración de una nueva Constitución y el establecimiento de autonomía para las

⁶ Ello fue debido fundamentalmente al déficit público estructural, la frustración de las expectativas sociales, la incapacidad de realizar una gestión eficaz de los servicios públicos y la existencia de efectos perversos como la “trampa de la pobreza” y el desempleo de larga duración.

⁷ Melguizo, M. y Balmaseda, A, *Sector Público de mercado. La Administración Pública que España necesita*, Círculo de empresarios, Madrid, 2007, pág 24.

regiones. De hecho, ya en el primer Gobierno democrático figuró un Ministro adjunto para las regiones.⁸ En el origen de este planteamiento se pretendió ofrecer una salida autonómica a los nacionalismos vasco y catalán, incluyendo también el menos definido de Galicia. Sin embargo, con el comienzo del singular sistema de las preautonomías, pudo apreciarse que la autonomía contaba con un sorprendente apoyo social.⁹

En 1979 quedó cerrado el mapa de las preautonomías que, con muy pocas excepciones, prefiguró el mapa autonómico definitivo aprobado tras la entrada en vigor de la Constitución. Pese a las tensiones de todo tipo que acompañaron a este proceso, el régimen de preautonomía –que no otorgaba competencias legislativas– permitió estudiar e iniciar el proceso de transferencias a las entidades creadas en aquellas materias que ofrecían menos dudas desde el punto de vista de la futura Constitución.¹⁰

Teniendo en cuenta estos precedentes, se pueden establecer las siguientes fases en el proceso de descentralización (cuadro 2):

Una primera fase (1979-1983) en la que se aprobaron los 17 Estatutos de Autonomía y comenzó el proceso descentralizador, que fue desafiado por el golpe de Estado de 1981 y reconducido por los Acuerdos Autonómicos de 1981 y la LOAPA, y culminó con la Sentencia del Tribunal Constitucional de 1983 en la que se definieron los principios del proceso autonómico.

Una segunda fase (1983-1992) en la que se desarrolló el modelo con numerosos traspasos y terminó con los Acuerdos Autonómicos de 1992.

Una tercera fase (1993-2002) de implementación de los acuerdos de la fase anterior (grandes traspasos de educación y sanidad), en el marco político de la Unión Europea y la moneda única, en la que se trató de cerrar el modelo, pero que ante la creciente insatisfacción en las comunidades autónomas (vasca y catalana principalmente), abrió un periodo de reflexión sobre el conjunto del modelo.

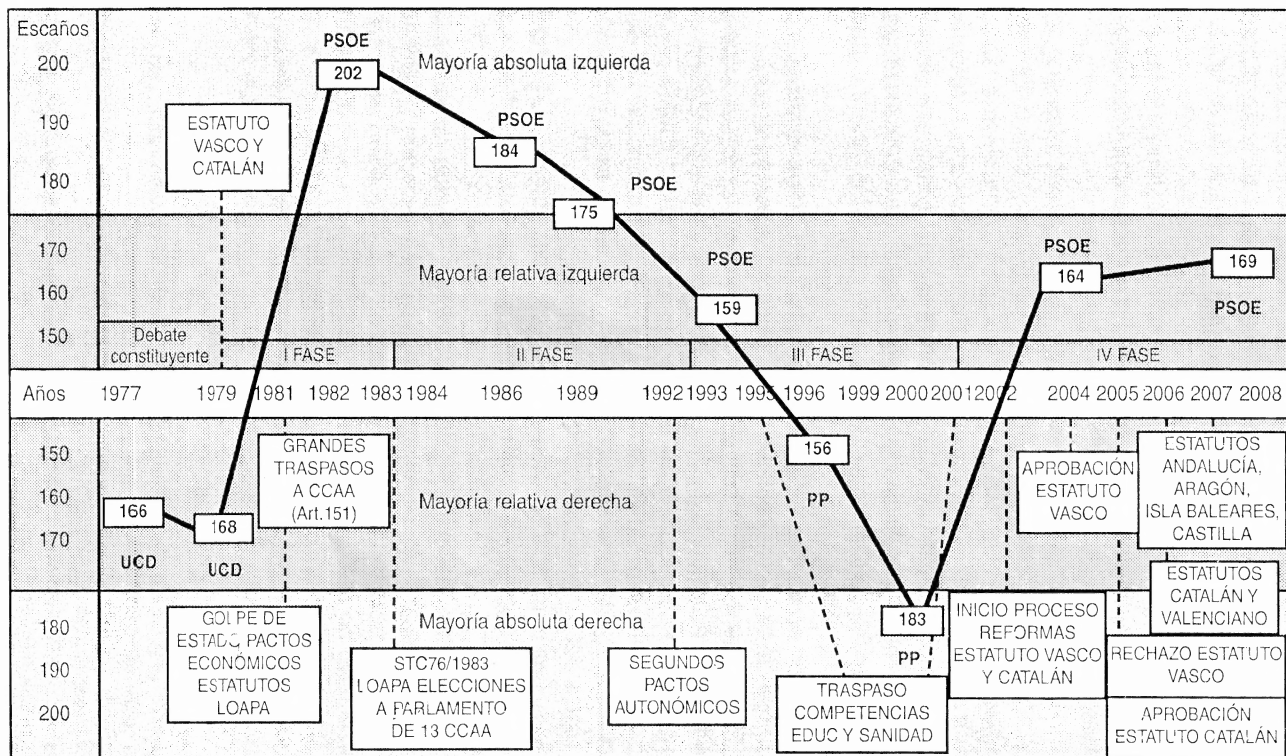
Una cuarta fase que, iniciada con la propuesta vasca de un

⁸ Clavero, “La organización territorial del Estado desde 1977 al año 2000”, en *Revista de Administración Pública*, N° 50, pág. 39, 1999.

⁹ García de Enterría, E, *La Administración española: estudios de ciencia administrativa*, Civitas, Madrid, 2003. pág 10.

¹⁰ Clavero, “La organización territorial del Estado desde 1977 al año 2000”, en *Revista de Administración Pública*, N° 50, págs. 39-41, 1999.

Cuadro 2: Fases del proceso de descentralización y tipos de mayorías del gobierno español



Fuente: Elaboración propia a partir de Gil Calvo, 2000.

nuevo Estatuto Político y la reforma del Estatuto de Cataluña (octubre de 2002), generalizó un proceso de cambio en todas las autonomías dando comienzo a una nueva oleada de estatutos en diversas Comunidades Autónomas (Comunidad Valenciana y Cataluña en 2006; Islas Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León en 2007) que aún continúa abierto.

2.1 Traspasos a CCAA del art.151 Constitución Española (CE) (Fase I: 1979-1983)

Entre 1979 y 1983 se aprobaron los 17 Estatutos de Autonomía que crearon las respectivas Comunidades Autónomas (CCAA). El proceso autonómico se inició inmediatamente después de la promulgación de la Constitución, con la aprobación de los Estatutos vasco y catalán en 1979, y el consiguiente proceso de traspasos de competencias a las CCAA de la denominada “vía rápida” (artículo 151 de la CE). Se destacaron por su importancia cuantitativa las transferencias en educación, que se desglosaron en dos bloques de materias: las correspondientes a la enseñanza no universitaria (transferidas entre 1980 y 1983¹¹), y las afectadas a la enseñanza universitaria, que tuvieron lugar unos años después.

Estos Estatutos sirvieron de referencia y de techo para los demás. Sin embargo, el amplio consenso con que fueron aprobados se rompió cuando llegó la discusión del proyecto de Estatuto gallego y, sobre todo, del andaluz, porque el Gobierno optó por diferenciar las autonomías vasca y catalana del resto.¹²

Otra propuesta de especial importancia fue la de establecer “un patrón mínimo competencial idéntico”, con la recomendación de que estuviese compuesto por bloques orgánicos de materias para permitir a las CCAA ejercer eficazmente las competencias que recibieran y evitar que importasen los defectos de la Administración Central. Finalmente, se recomendó ordenar el proceso autonómico mediante una Ley Orgánica.¹³

En esencia, el informe señalaba la necesidad de articular el pro-

¹¹ Cataluña y País Vasco (1980), Andalucía y Galicia (1982), y Canarias y Comunidad Valenciana (1983).

¹² Aja, E. y Viver, C., “Valoración de 25 años de autonomía”, en *Revista española de derecho constitucional*, N° 69, Septiembre-diciembre, pág. 71, 2003.

¹³ Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías (1981).

ceso autonómico según una idea general que no aparecía en la Constitución. Esta carencia se intentó compensar mediante un acuerdo entre los partidos políticos, tratando de prolongar el consenso que sirvió para transitar a la democracia, ahora para ordenar el paso desde el Estado centralizado al Estado autonómico y en pocos días se alcanzó un acuerdo prácticamente total para aplicar las principales recomendaciones del Informe de la Comisión de Expertos. Buscando ampliar el apoyo a este programa de acción se iniciaron negociaciones entre los cuatro grandes partidos estatales, excluyendo a los partidos nacionalistas. Finalmente, sólo UCD y PSOE firmaron los llamados “Pactos Autonómicos” el 31 de julio de 1981, negándose a hacerlo tanto el Partido Comunista como Alianza Popular y con fuertes críticas por parte de los partidos nacionalistas.¹⁴

Estos Pactos configuraron el mapa definitivo de las autonomías españolas, que dio lugar a la rápida aprobación de los respectivos Estatutos, e incluyeron tanto la aplicación del sistema de financiación autonómica como el anteproyecto de una Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA).¹⁵

La fase inicial del proceso autonómico terminó en 1983, cuando el Tribunal Constitucional por sentencia (STC 76/1983) anuló gran parte de la LOAPA, reforzando con ello el principio de autonomía en el Estado y la posición jurídica de los Estatutos de Autonomía. Ese mismo año se celebraron de forma simultánea elecciones en los Parlamentos de las CCAA donde el proceso estaba pendiente, y con la posterior constitución de los Gobiernos autónomos entró en funcionamiento todo el sistema.¹⁶

2.2 Generalización del modelo (Fase II: 1984-1992)

En la etapa 1984-1992 se realizaron numerosos trasposos de servicios,¹⁷ a partir de las Comisiones Mixtas Paritarias que funcionaron

¹⁴ Rubio Caballero, J, “Los nacionalistas vascos y catalanes ante la LOAPA: ajustes y desajustes en los inicios del Estado de las autonomías”, en *Historia Actual Online*, N° 5, pág. 67, 2004.

¹⁵ García de Enterría, E, *La Administración española: estudios de ciencia administrativa*, Civitas, Madrid, 2003, pág. 11.

¹⁶ Aja, E. y Viver, C., “Valoración de 25 años de autonomía”, en *Revista española de derecho constitucional*, N° 69. Septiembre-diciembre, 2003, págs. 71-72.

¹⁷ La transferencia de servicios del Estado a las CCAA tuvo una especial intensidad en esta fase. Partiendo casi de la nada se ha calculado que a finales de 1992 el 31% de los

entre el Gobierno y cada una de las CCAA. Son significativos, por sus cifras presupuestarias, los trasposos en *educación*. Se transfirió la enseñanza universitaria a Cataluña, País Vasco, Andalucía, Galicia, Canarias y Comunidad Valenciana entre 1985 y 1986. Unos años después, en 1990, se transfirieron a Navarra los dos paquetes correspondientes a enseñanza universitaria y no universitaria (Pérez y Morales, 2006:18). Estas transferencias tuvieron un apreciable impacto en los Presupuestos Generales del Estado, donde la partida de *educación* se redujo de 6.987 millones de euros constantes en 1984 a 5.730 en 1987.¹⁸

La labor del Tribunal Constitucional, desarrollada mediante numerosas sentencias y autos, es muestra de la conflictividad de estos primeros años del proceso autonómico. Como puede verse en la tabla 1, las principales causas del conflicto fueron las distintas

Tabla 1
Conflictividad ante el Tribunal Constitucional (1979-1989)

	Recursos de inconstitucionalidad				Conflictos competenciales			
	Contra leyes del Estado de		Del Estado contra leyes de las CCAA		Planteados por las CCAA		Planteados por el Estado	
País Vasco	42 (33%)	115 (90,5%)	17 (16%)	64 (60%)	108 (34%)	287 (91%)	40 (25%)	122 (77%)
Cataluña	52 (41%)		39 (37%)		138 (44%)		60 (38%)	
Galicia	21(16,5 %)		8 (7%)		41 (13%)		22 (14%)	
Resto	12 (9,5%)		42 (40%)		29 (9%)		37 (23%)	
Total	127		106		316		159	

Fuente: Figueroa 1991 y elaboración propia.

empleados públicos de todo el Estado (alrededor de medio millón) trabajaban al servicio de las CCAA (López Guerra, L., "La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)", en *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 36, 1993).

¹⁸ Alonso, I., *El presupuesto como expresión de la evolución económica y política del proceso de descentralización español: el caso de la CAPV*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), 2009, págs. 190-191.

concepciones que de la autonomía tenían las tres nacionalidades históricas (País Vasco, Cataluña y Galicia) y el Gobierno central.¹⁹

Se ha señalado que el cambio de la estructura del Estado ha sido el resultado de un impulso inicial de algunas CCAA y de unos Pactos Autonómicos suscritos entre los dos grandes partidos españoles mediante los que se reaccionó a dicho impulso inicial. Es evidente que no todas las CCAA jugaron el mismo papel, pues mientras las CCAA del artículo 151 de la Constitución Española (CE) fueron protagonistas activas, las CCAA del artículo 143 de la CE fueron en gran medida sujetos pasivos de este proceso de transformación sufrido por el Estado.

Otro hecho que marcó este periodo del proceso de descentralización fue el cumplimiento del periodo transitorio de cinco años que estableció la Constitución para que las CCAA de “vía lenta” pudiesen acceder al máximo techo competencial. Por ello, desde 1987, fecha en que empezó a contar este plazo, el debate político se centró en decidir cómo se produciría la ampliación de competencias.

Frente al mecanismo de la reforma estatutaria a iniciativa de las CCAA, como contemplaba la Constitución, el Gobierno se inclinó desde el primer momento por la transferencia de un paquete homogéneo a todas las autonomías mediante una ley orgánica, lo que provocó no pocas críticas porque, se decía, con la excusa de una igualación racional de competencias se condicionaba el contenido de las reformas estatutarias limitando así la libertad de las CCAA.²⁰ Tras meses de incertidumbre, en 1988 el Gobierno ofreció un pacto de Estado para negociar en bloque la ampliación competencial, que no satisfizo a todas las CCAA, hasta el punto que varias (Castilla y León, Islas Baleares, Aragón y Asturias) comenzaron a tramitar sus reformas estatutarias, llegando en algún caso a ser aprobadas por el Parlamento autonómico y presentadas en las Cortes. Finalmente, tras una llamada al consenso por parte del Ministerio de Administraciones Públicas, los dos grandes partidos estatales, PSOE y PP, pactaron el 28 de febrero de 1992 los Acuerdos Autonómicos.²¹

¹⁹ Figueroa, A., “Los problemas para la definición del modelo de relaciones Estado comunidades autónomas”, en: Figueroa, A. y Artaraz, M. (Coords), *Poder Político y Comunidades Autónomas*, Parlamento Vasco. Vitoria-Gasteiz, 1991, págs. 26-29.

²⁰ Muñoz, S., “Los Pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos”, en *Revista de Administración Pública*, N° 128. Mayo-agosto, 1992.

²¹ Montilla, J.A., “Las Leyes Orgánicas de transferencia en el proceso de homogenei-

2.3 Homogeneización hacia el cierre del modelo (Fase III: 1993-2001)

Los Acuerdos de febrero de 1992 definieron el techo competencial ampliado de las CCAA de vía lenta, atribuyéndoles 32 nuevas competencias con la finalidad de igualarlas con las nacionalidades históricas, lo que se plasmó en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, abriendo así el camino a las reformas de los estatutos en los términos indicados en dicha ley, de las diez CCAA más retrasadas en el proceso descentralizador.

Actuando de esta forma se perseguía la igualación del nivel de las competencias generales para todas las CCAA, aunque en el proceso se retrasaron los traspasos en materia educativa hasta culminarse la reforma iniciada por la LOGSE, y se aplazaron los de *sanidad* debido a su complejidad, tras la experiencia de los primeros traspasos que crearon disfuncionalidades y un importante endeudamiento.

En *educación*, a diferencia de lo sucedido con las CCAA de “vía rápida”, las de la “vía lenta” accedieron primero a las competencias en enseñanza universitaria, entre 1995 y 1997,²² y más tarde a la enseñanza no universitaria entre 1997 y 2000.²³ Concluidas estas transferencias, la mayor parte del gasto público en educación se incluyó en los Presupuestos de cada Comunidad Autónoma.

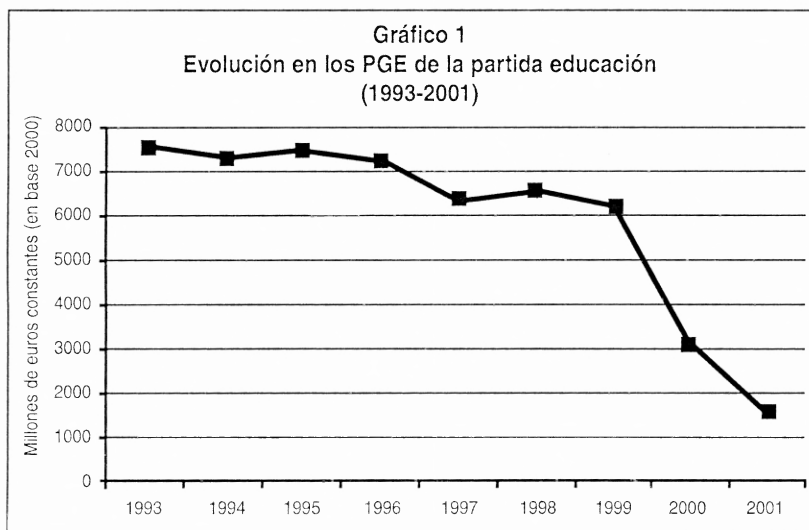
El progresivo traspaso de competencias tuvo su expresión presupuestaria en la Administración central, pasando el importe destinado a esta partida de 7.530 millones de euros (a precios constantes) en 1993 a unos de 6.200 entre 1997 y 1999, para descender a la mitad (3.049 millones) en el año 2000 y de nuevo otro 50% (1.491 millones) en 2001²⁴ (gráfico 1).

zación competencial”, en *Revista de Administración Pública*, Nº 140, Mayo-agosto, págs. 298-299, 1996.

²² Madrid, Castilla y León, Extremadura, Murcia y Asturias (1995), Castilla La-Mancha, La Rioja, Aragón y Cantabria (1996) e Islas Baleares (1997).

²³ Islas Baleares (1997), La Rioja, Aragón y Cantabria (1998), Madrid, Castilla y León, Extremadura, Murcia y Castilla-La Mancha (1999) y Asturias (2000).

²⁴ Alonso, I., *El presupuesto como expresión de la evolución económica y política del proceso de descentralización español: el caso de la CAPV*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), 2009, págs. 190-191.



Fuente: Elaboración propia.

La otra gran competencia aplazada, la *sanidad*, fue transferida a las diez CCAA de vía lenta tras el acuerdo alcanzado entre éstas y el Gobierno el 26 de diciembre de 2001. Mediante este acuerdo, la Administración Central transfirió 140.000 funcionarios a las distintas autonomías, junto con recursos por más de 12.000 millones de euros destinados a financiar la *sanidad* durante el año 2002. La partida de *sanidad* en los Presupuestos Generales del Estado, que había crecido ininterrumpidamente desde el comienzo de la transición, descendió bruscamente de los 27.657 millones de euros (constantes) de 2001 a 13.022 millones en 2002 y 3.068 en 2003 (Alonso, I., 2009: 190-191) (gráfico 2).

El Gobierno, al hacer oficial el acuerdo para el traspaso de la *sanidad*, señaló que quedaba terminado el proceso autonómico e, inmediatamente después de dicho traspaso, el Gobierno propuso a la oposición pactar el “cierre” del Estado.²⁵

²⁵ En definitiva, el mapa competencial se homogeneizó, dejando de lado los denominados hechos diferenciales que afectan a la diversidad de lenguas, Derecho Civil, Instituciones particulares como los Cabildos, o de financiación como el Concierto Económico (Aja, E. y Viver, C., “Valoración de 25 años de autonomía”, en *Revista española de derecho constitucional*, N° 69. Septiembre-diciembre, pág. 73, 2003).



Fuente: Elaboración propia.

2.4 Estatutos de segunda generación (Fase IV: 2002-2008)

Mientras los dos grandes partidos políticos comenzaban a explorar la forma de cerrar el modelo de Estado y la llamada “segunda descentralización” (refuerzo de las competencias del poder local), iban proliferando críticas al proceso.

En primer lugar, el nacionalismo vasco llevaba ya tiempo mostrando su insatisfacción por el desarrollo del modelo autonómico y la falta de cumplimiento íntegro de su Estatuto. En este contexto, en el Pleno Monográfico sobre Autogobierno de 25 de octubre de 2001, el Lehendakari manifestó su disconformidad con el bloqueo estatutario y señaló las bases para un nuevo pacto político. En septiembre de 2002 anunció la elaboración de un nuevo Estatuto Político para Euskadi, que fue aprobado por el Parlamento vasco el 30 de diciembre de 2004; el texto, remitido a las Cortes, fue rechazado por el Congreso de los Diputados el 1 de febrero de 2005.

Pese al rechazo al texto vasco en numerosos sectores de la vida política española, impulsó un debate sobre si el modelo autonómico debía o no cerrarse, sobre cuáles eran sus límites y las posibilidades de encaje en el mismo de las diversas nacionalidades y regiones. Este debate favoreció el impulso de reforma del Estatuto en

Cataluña, y el 3 de octubre de 2002 el Parlamento catalán²⁶ aprobó iniciar el proceso de reforma estatutaria en la siguiente legislatura.

En Cataluña, los trabajos del nuevo estatuto se iniciaron en junio de 2004, aunque los principales desarrollos se produjeron en 2005. Por ello, cuando se agotó el debate sobre el texto vasco, comenzó a debatirse en un tono algo más analítico la propuesta catalana. Entre los puntos más polémicos figuraba un nuevo modelo de financiación de inspiración federal y el blindaje de sus competencias. El texto fue aprobado por el Parlamento Catalán el 30 de septiembre de 2005 con el apoyo del 90% de los parlamentarios. Tras su tramitación en las Cortes Generales, fue aprobado primero por éstas y finalmente en referéndum en Cataluña, en junio de 2006.

Si se atiende a estos dos casos, parece que se repite la historia vivida en el periodo de la transición. Diversos autores han señalado esta similitud, que se ha denominado “segundo proceso autonómico”. Lo cierto es que desde el otoño de 2003, con la propuesta vasca avanzada y el programa reformador del nuevo Gobierno catalán, ya se percibió que el proceso de reformas estatutarias se iba a generalizar.

La novedad de este segundo proceso autonómico es que no estaba previsto y que se trata de un nuevo concepto de autonomía política más desarrollada que apunta a una refundación de la propia comunidad política, y, por último, que la Constitución Española no parece ser ya un límite infranqueable.²⁷

En definitiva, el modelo autonómico no sólo no está cerrado sino que, por el contrario, se encuentra en pleno proceso reformador. Los estatutos ya aprobados (Cataluña, Comunidad Valenciana en 2006 y Andalucía, Aragón, Islas Baleares y Castilla y León en 2007) y los que se encuentran en proceso (como Castilla-La Mancha), han afectado de forma considerable la estructura de los presupuestos estatal y autonómicos debido a los cambios introducidos en el sistema de financiación, y lo harán más en el futuro, a medida que las nuevas competencias sean efectivamente transferidas.

Finalmente, hay que señalar que todos estos cambios no son

²⁶ Puede observarse la práctica coincidencia de las fechas de iniciación de los trámites para la elaboración de los proyectos de estatutos, con apenas una semana de diferencia.

²⁷ Cruz Villalón, “La reforma del Estado de las autonomías” en *REAF*, nº 2, págs. 77-99, 2006.

algo nuevo. Si se analiza el desarrollo histórico del Estado autonómico en su conjunto, la idea de evolución constante y de flexibilidad resultan centrales para comprenderlo.

3. Especialización funcional del Estado autonómico por niveles políticos

En los países desarrollados, el peso del sector público no ha dejado de aumentar. A principios del siglo XX los gastos de las administraciones públicas representaban entre el 10% y el 15% de la renta nacional; en la década de 1970 la proporción del gasto público alcanzó el 35% e incluso el 50% en algunos casos. Este crecimiento del gasto público estuvo acompañado por la transformación de su estructura ya que²⁸: 1) se redujo el peso relativo de los bienes públicos puros, como administración, defensa y justicia; 2) aumentó la dimensión porcentual de los bienes preferentes, esencialmente educación, sanidad y transferencias; 3) la inversión pública fue apreciable en las primeras fases del desarrollo económico, para luego disminuir en términos del gasto público total y 4) se contrajo el servicio financiero de la deuda, aunque resurgió en los años 80.

Una estrategia adaptativa a los cambios especialmente importante fue la modificación de la estructura territorial de diversos Estados occidentales, impulsando, bien la regionalización para mejorar el desarrollo económico, sobre todo de las regiones más atrasadas o con importantes crisis industriales,²⁹ o bien impulsando potentes centros urbanos³⁰ o Estados-regiones³¹ que pudiesen insertarse en la economía global para proveer al Estado de los recursos necesarios para mantener su nivel de provisión de bienes públicos.

Esta reestructuración del Estado afectó también al núcleo duro

²⁸ Comín, F., "Evolución histórica del gasto público" en *Papeles de Economía Española*, N° 37, pág. 78, 1988.

²⁹ Jones, B. y Keating, M., *Regions in the European Community*, Clarendon, Oxford, 1995.

³⁰ Sassen, S., "El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de política y gobernanza", en *Revista eure*, n° 100, págs. 9-34, Santiago de Chile, 2007.

³¹ Ohmae, K., *The end of the Nation State: the rise of regional economies*, The Free Press, New York, 1995.

del Estado de Bienestar, a la forma clásica de entender la seguridad social y a las otras prestaciones asistenciales. De esta forma, la reordenación de las relaciones entre territorio y protección social es una de las consecuencias de las nuevas conexiones del Estado y la economía. Diversos factores (globalización, competencia territorial y la desconexión entre asistencia social y mercado) favorecen una pluralización territorial de la protección social, otorgando a los entes territorialmente descentralizados un protagonismo que rompe con la tendencia a la centralización del gasto social propia del Estado de Bienestar. La configuración del sistema de protección español y el papel asignado a las CCAA es una buena muestra de este proceso en curso.³² Otras dos estrategias importantes en el esfuerzo de adaptación fueron la integración europea y las nuevas técnicas y principios de gestión pública.

En el caso español los tres procesos se produjeron simultáneamente, enlazando con la transición democrática. En este sentido, puede decirse que el Estado español ha sufrido una radical transformación, que además se ha producido en un brevísimo periodo de tiempo, menos de 30 años. El proceso de transformación estructural de mayor alcance ha sido, sin duda, la *descentralización*, reforzado desde 1987 por la *integración europea*. Ambos procesos tienen en común haber supuesto para la Administración central la exigencia tanto de perder poder como de rediseñar sus funciones.

La distribución funcional del gasto público por administraciones muestra el reparto competencial del sector público español. La Administración Central (AC) tiene encomendada básicamente la prestación de servicios públicos tradicionales ("*defensa*", "*relaciones exteriores*", "*seguridad ciudadana*", "*justicia*") y, además, una parte importante de su gasto corresponde a "*aportaciones a otras administraciones públicas y a la Unión Europea*". Sus funciones se completan con el servicio de la "*seguridad social*" y la "*deuda pública*". Las CCAA destinan aproximadamente el 60% de su gasto a los servicios de "*educación*" y "*sanidad*" y algo más del 12% a servicios económicos, fundamentalmente "*infraestructuras del transporte*" y "*agricultura*". Por último, las entidades locales gastan un 60% de sus recursos en "*seguridad ciudadana*", "*vivienda*" y "*servicios comunita-*

³² García Herrera, M.A., Maestro, G., "Comunidades autónomas y protección social en la crisis del Estado social", en *Jueces para la democracia*, N° 33, pág. 43, 1998.

rios”, “*actividades culturales*”, “*servicios sociales*”, “*transporte*” y “*protección del medio ambiente*”. Dicho esto, existen ámbitos de competencia compartida por las tres administraciones, como “*transporte*”, “*agricultura*”, “*comercio*”, “*seguridad ciudadana*” o “*cultura*”.³³

Por lo tanto, todos los niveles políticos prestan *servicios sociales* de uno u otro tipo. Así, la “*seguridad social*” controlada por la AC junto a la “*sanidad*”, bajo la responsabilidad de las CCAA, constituyen el núcleo del Estado de Bienestar en España, sin olvidar los numerosos servicios sociales ofrecidos por CCAA y Ayuntamientos, en el ámbito de sus competencias. Por tanto, puede afirmarse que la estructura, políticamente descentralizada, del Estado español condiciona su dimensión social, es decir, se trata de un *Estado de Bienestar complejo o descentralizado*. En otras palabras, el modelo de bienestar en España no puede entenderse sin tener en cuenta sus tres niveles políticos principales (a los que hay que añadir, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, las Diputaciones Forales y, en las Islas Canarias, los Cabildos).

Otro aspecto fundamental del Estado, cuando se analiza por niveles políticos, es el carácter eminentemente financiador de la Administración Central. Ésta dedica una parte importante de su presupuesto a financiar tanto a las CCAA como a las Corporaciones Locales (CCLL), algo más del 37% de los Presupuestos Generales del Estado, que junto a la aportación estatal a la UE del 8% supone que cerca del 45% del presupuesto no financiero de la AC se destina a financiar otras administraciones. Se destaca el carácter subvencionador de los PGE, ya que si se incluyen otras aportaciones a los agentes públicos y privados de la economía (empresas públicas y privadas, familias e instituciones sin fines de lucro, organismos del Estado) se alcanza el 60% del gasto no financiero en transferencias.³⁴

Recapitulando, resulta obvio que en España se ha producido un fuerte proceso de descentralización de las responsabilidades de gasto hacia el nivel autonómico de gobierno. Ahora bien, dicho proceso “no ha supuesto una pérdida de control por parte del Gobierno

³³ Gil Ruiz, G.L. e Iglesias, J., “El gasto público en España en un contexto descentralizado”, en *Presupuesto y Gasto Público*, N° 47, págs. 197-199, 2007.

³⁴ Iglesias, J., “La presupuestación en un doble contexto de descentralización e integración: la nueva regla fiscal española”, en *Boletín ICE*, N° 2906, marzo, pág. 43, 2007.

Central de las cifras globales de gasto y déficit públicos ni se ha realizado a costa de una reducción del volumen de gasto público gestionado por la Administración Central".³⁵

A pesar de los sucesivos traspasos de competencias, la Administración Central no ha dejado nunca de incrementar su volumen de gasto, con la única excepción de los años 2002 y 2003, debido al traspaso de *sanidad*.³⁶ Como resultado de esta tendencia, la AC mantenía en 2007 un volumen de gasto (a precios constantes del año 2000) de 233.682 millones de euros frente a los 129.011 del conjunto de las 17 CCAA (tabla 2), de forma que la capacidad de gasto del nivel central casi duplica al autonómico (1,81 veces). El gasto público per cápita de la AC fue de 5.168,77 euros y el gasto de las CCAA, en su conjunto, 2.853,59 euros, lo que totaliza 8.022,36 euros por habitante, sin contabilizar el gasto público realizado por el nivel local.

Si se ordenan las partidas presupuestarias en función de su peso relativo (%) dentro de cada nivel político, puede observarse el mapa resultante en el cuadro 2, donde el nivel central concentra su esfuerzo presupuestario en "*seguridad social*", "*transferencias a otras AAPP*", "*deuda pública*" e "*infraestructuras*" (un 76,3% del total). Estas cuatro políticas suponen más de un 4% del volumen total de gasto.

Si se realiza la misma operación en el nivel autonómico (>4%), las principales partidas son: "*sanidad*", "*educación*", "*infraestructuras*", "*agricultura, pesca y alimentación*", "*seguridad social*" y "*transferencias a otras AAPP*" que suman el 78,08%. En el caso de la AC, la "*seguridad social*" absorbe casi la mitad de los Presupuestos Generales del Estado, mientras que en el nivel autonómico son

³⁵ Toboso, F. y Ochando, C., "Descentralización de las responsabilidades de gasto y evolución de los gastos redistributivos en la España democrática: un análisis comparativo", en *Presupuesto y Gasto Público*, N° 26, pág. 157, 2001). El gasto público total por administraciones en España (año 2006) fue de 191.049,08 millones de euros en el caso de la AC, 134.372,44 para las CCAA y 49.920,49 para las CCLL. Esto supone en porcentaje que un 50,90% del total del gasto es realizado por la AC, un 35,8% por las CCAA y un 13,30% por las CCLL (IGAE, Avance de la Actuación Presupuestaria de las Administraciones Públicas).

³⁶ En el año 2002 se produjo un cambio en el modelo de financiación y esto supuso que los traspasos de competencias de la Administración Central a las CCAA no se realizaran vía transferencias como en ocasiones anteriores (educación, etc.).

Tabla 2
Distribución funcional por niveles políticos (año 2007)

Administración central			Políticas de gasto	Conjunto CCAA		
Millones euros constantes (2000)	% sobre el total	Euros per cápita		Millones euros constantes (2000)	% sobre el total	Euros per cápita
574	0,25	12,70	Alta dirección	650	0,50	14,39
6664	2,94	151,82	Servicios carácter general	3454	2,68	76,41
1835	0,79	40,59	Política Exterior	374	0,29	8,28
1164	0,50	25,75	Justicia	1562	1,21	34,56
6176	2,64	136,61	Defensa			
6531	2,79	144,46	Seguridad ciudadana	2020	1,57	44,69
105134	44,99	2325,44	Seguridad Social	7183	5,57	158,89
5847	2,50	129,33	Fomento empleo	3829	2,97	84,71
3370	1,44	74,54	Sanidad	42551	32,98	941,19
1994	0,85	44,10	Educación	27687	21,46	612,41
1001	0,43	22,14	Vivienda y fomento edificación	2292	1,78	50,71
905	0,39	20,02	Cultura	2418	1,87	53,49
11425	4,89	252,71	Infraestructuras	9562	7,41	211,52
1352	0,58	29,90	Subvenciones al Transporte	328	0,25	7,26
6518	2,79	144,17	I+D+i	1664	1,29	36,82
516	0,22	11,41	Otras act. de carácter económico	1411	1,09	31,23
937	0,40	20,73	Comercio, Turismo y PYMES	1519	1,18	33,60
1250	0,54	27,65	Admin. financiera y tributaria	698	0,54	15,45
6850	2,93	151,51	Agricultura, pesca y alimentación	7401	5,74	163,72
1699	0,73	37,58	Industria y Energía	1125	0,87	24,90
48947	20,95	1082,65	Transferencias a otras AAPP	6347	4,92	140,40
12779	5,47	282,66	Deuda Pública	4925	3,82	108,95
233682	100	5168,77	Total	129011	100	2853,5

Fuente: Elaboración propia.

“sanidad” y “educación” las que consumen algo más de la mitad (54,44%). A partir de estas cifras ya surge una primera imagen del Estado por niveles políticos, encargándose la AC de las *pensiones* y de *financiar otras administraciones*; las CCAA de la “sanidad” y “educación”; y compartiendo ambos niveles la inversión en “*infraestructuras*”.

Prescindiendo de los “*servicios de carácter general*” y “*defensa*”, ambos niveles de gobierno dedican apreciables recursos a la “*agricultura, pesca y alimentación*”, “*seguridad ciudadana*”, “*fomento del empleo*”, “*I+D+i*”, “*vivienda*”, “*comercio, turismo y pymes*”, “*cultura*” y “*justicia*”. En estas materias el nivel central gasta el 12,73% de su presupuesto (29.747,71 millones de euros constantes) y el nivel autonómico el 17,61% (22.718,83 millones de euros constantes).

Resulta interesante comprobar que en “*agricultura, pesca y alimentación*”, “*vivienda*”, y “*comercio, turismo y pymes*”, el gobierno central gasta 8.788 millones de euros y los gobiernos autonómicos 11.212 millones (tabla 2). Dado que las cantidades son similares en ambos niveles parece que se trata de competencias compartidas cuando, en realidad, son exclusivas de las CCAA. Es el poder de gasto de la AC lo que le permite convertir de facto estas competencias en compartidas.

El cuadro 3 indica que los “*servicios de carácter general*” y la “*administración financiera y tributaria*” presentan porcentajes casi idénticos en ambos niveles políticos, mientras que la partida de “*alta dirección*” es el doble en porcentaje en las CCAA que en la AC, aunque en valores absolutos su cuantía sea similar (650 y 574 millones). El mayor coste de los servicios generales y la administración tributaria puede explicarse por la presencia de instituciones comunes (Tribunal Constitucional, Casa Real, etc.).

Cuadro 3
Partidas presupuestarias según su porcentaje
en Administración Central y CCAA (año 2007)

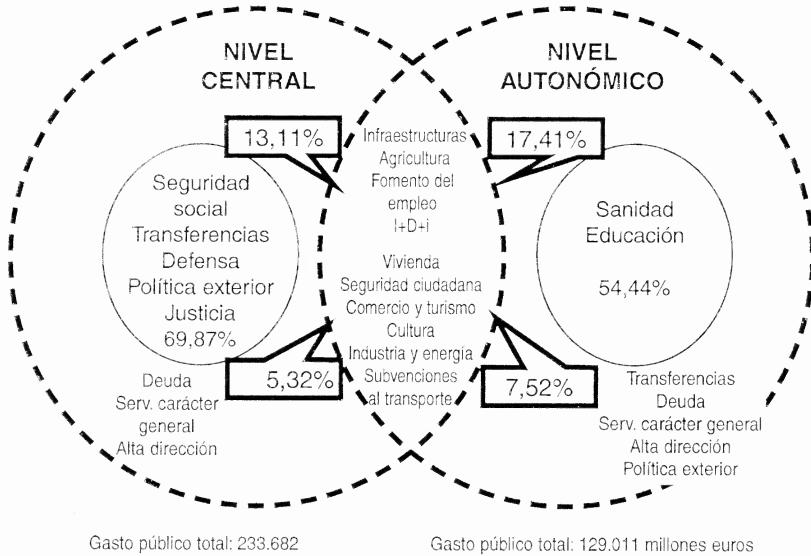
AC		CCAA		
> 4%	Seguridad social	44,99%	Sanidad	32,98%
	Transferencias	20,95%	Educación	21,46%
	Deuda	5,47%	Infraestructuras	7,41%
	Infraestructuras	4,89%	Agricultura	5,74%
			Seguridad social	5,57%
			Transferencias	4,92%
> 1%	Serv. carácter general	2,94%	Deuda	3,82%
	Agricultura	2,93%	Fomento empleo	2,97%
	Seguridad ciudadana	2,79%	Serv. carácter general	2,68%
	I+D+i	2,79%	Cultura	1,87%
	Defensa	2,64%	Vivienda	1,78%
	Fomento empleo	2,50%	Seguridad ciudadana	1,57%
	Sanidad	1,44%	I+D+i	1,29%
			Justicia	1,21%
			Comercio, Turismo, Pymes	1,18%
			Otras act. caract. económico	1,09%
< 1%	Educación	0,85%	Industria y energía	0,87%
	Política Exterior	0,79%	Admin. financiera	0,54%
	Industria y Energía	0,73%	Alta dirección	0,50%
	Subv. transporte	0,58%	Política Exterior	0,29%
	Admin. financiera	0,54%	Subv. transporte	0,25%
	Justicia	0,50%		
	Vivienda	0,43%		
	Comercio, Turismo,	0,40%		
	Pymes	0,39%		
	Cultura	0,25%		
	Alta Dirección	0,22%		
		100%		100%

Fuente: Elaboración propia.

Competencias exclusivas AC Competencias exclusivas CCAA.

En síntesis, podemos concluir señalando la *especialización funcional por niveles políticos*, destacando tanto los núcleos competenciales de cada nivel como aquellas otras funciones que, normalmente, se comparten (por atribución o de facto) entre ambos niveles (gráfico 3).

Gráfico 3
Especialización funcional por niveles del Estado autonómico (2007)



Fuente: Elaboración propia.

En este gráfico se muestran las funciones que desempeñan los niveles central y autonómico del Estado. En el caso de la Administración central su núcleo de actividad agrupa, por volumen, la “seguridad social” y las “transferencias a otras AAPP”, a las que se añaden tres políticas cuyo control absoluto recae también en esta administración: “defensa”, “política exterior” y “justicia”.³⁷ El núcleo de actividad de las CCAA lo constituyen “sanidad” y “educación”.

Este núcleo está envuelto por dos anillos que pueden vincularse con el funcionamiento de las propias administraciones. En el gobierno central está formado por: “deuda pública”, “servicios de carácter general”, “administración financiera y tributaria” y “alta dirección”. Del mismo modo, los gobiernos autonómicos contienen estas mismas

³⁷ Se incluye “justicia” dentro de este núcleo principal de actividad porque, a pesar de los trasposos de ciertos medios a las CCAA, la AC sigue siendo de hecho quien sigue controlando absolutamente esta materia.

funciones, a las que se suman las “*transferencias a otras AAPP*” y su “*política exterior*”, que apenas tiene similitud con la misma materia del Gobierno Central, ya que en este caso se trata de la proyección de la administración autonómica en el exterior para la mejor realización de sus propias competencias.³⁸

En la intersección de los dos anillos se sitúa una serie de políticas que comparten ambos niveles. Estas materias pueden a su vez desagregarse en dos grupos. El primero está formado por “*infraestructuras*”, “*agricultura, pesca y alimentación*”, “*fomento del empleo*” e “*investigación, desarrollo e innovación*”. Se trata de un paquete competencial al que las administraciones autonómicas y central destinan el 13,11% y el 17,41% del gasto, respectivamente. Un segundo grupo está formado por “*vivienda*”, “*seguridad ciudadana*”, “*comercio, turismo y pymes*”, “*cultura*”, “*industria y energía*”, y “*subvenciones al transporte*”. Estas políticas absorben el 5,32% de los recursos centrales y el 7,52% de los autonómicos.³⁹

4. Conclusiones

El proceso descentralizador no ha estado libre de tensiones. Una fuente de conflicto se debió a las distintas concepciones sobre la autonomía que tenían las tres nacionalidades históricas y el Gobierno Central. El número y origen de los recursos ante el Tribunal Constitucional demuestran que fueron estas tres nacionalidades (País Vasco, Cataluña y Galicia) las que lideraron el impulso autonómico y contribuyeron en mayor medida a diseñar el modelo de Estado. Los acuerdos autonómicos de 1992 definieron el techo competencial ampliado de las CCAA de vía lenta, atribuyéndoles 32 nuevas com-

³⁸ En efecto, a diferencia de la política exterior del Estado, la acción exterior de las CCAA no puede comprometer en el campo internacional al Estado, al no ser sujetos reconocidos por el derecho internacional. Por lo tanto, a pesar del importante auge de este fenómeno en los últimos tiempos (Keating, M., “Regions and International Affairs: motives, opportunities and strategies”, en Aldecoa, F. y Keating, M., *Paradiplomacy in action, The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass, Londres, 1999) conviene no confundir estas dos realidades diversas que presupuestariamente se denominan de la misma forma.

³⁹ Finalmente, no hemos incluido en el gráfico los gastos de la AC en “*educación*” y “*sanidad*”, por tratarse del núcleo competencial autonómico, ni la partida de gestión autonómica de la “*seguridad social*” por ser el núcleo de la AC.

petencias con la finalidad de igualarlas con las nacionalidades históricas. Esta igualación competencial finalizó con los dos últimos grandes trasposos de educación (entre 1997 y 1999) y sanidad en 2001. Con estos trasposos se trató de cerrar el proceso. Pero la creciente insatisfacción de algunas CCAA abrió un periodo de reflexión sobre el conjunto del modelo, lo que llevó a la propuesta de un nuevo Estatuto para el País Vasco y la reforma del Estatuto catalán (octubre de 2002) así como a la aprobación de nuevos estatutos entre 2006 y 2007. En la actualidad el proceso de revisión y aprobación continúa abierto, así como la aprobación de una nueva forma de financiación autonómica.

Otra fuente de tensiones radicó en la resistencia al cambio y las inercias burocráticas de ciertos sectores de la propia Administración Central, opuestas a la voluntad descentralizadora, reformadora y modernizadora de los sucesivos gobiernos. La propia estructura de los Presupuestos Generales del Estado dificultó el cálculo del coste efectivo y de los medios concretos que debían ser traspasados a las CCAA. Fueron, en definitiva, dificultades derivadas de tener que utilizar la información de unos presupuestos pensados para gobernar un Estado centralista, en un proceso de descentralización profundo y acelerado por las presiones políticas y sociales.

Por ambos motivos, en múltiples ocasiones la cuestión se ha resuelto mediante negociaciones políticas y no en base a planteamientos técnicos. Por ello, puede afirmarse que el ritmo en el traspaso de competencias a las CCAA se ha producido en función de la composición de las mayorías parlamentarias y de la necesidad de alcanzar mayorías de investidura o aprobación de los presupuestos, antes que por una verdadera política de Estado.

El análisis presupuestario del proceso de descentralización español permite afirmar la existencia de cierta especialización funcional del Estado autonómico por niveles políticos.

Puede identificarse una estructura presupuestaria básica, un cierto patrón común, que permite explicar el gasto autonómico de la mayor parte de España. El núcleo de este patrón común de gasto se compone de las partidas de *sanidad* y *educación*, precisamente las dos de mayor volumen y homogeneidad de todas. Fuera de éstas puede observarse que la variación en el gasto está relacionada con la capacidad financiera de cada comunidad autónoma, aunque el origen de los fondos (endógenos o exógenos) marca una diferencia en el margen de maniobra a la hora de asignar los recursos.

La especialización funcional del Estado autonómico está vinculada a la actividad de cada nivel político, al margen de los listados de atribución de competencias o calificación como exclusivas, concurrentes o compartidas. Esto explica que competencias no exclusivas de las CCAA como “*sanidad*” y “*educación*” formen parte del núcleo autonómico, mientras que otras que, constitucionalmente y estatutariamente lo son, como es el caso de “*vivienda*”, “*comercio, turismo y pymes*” y “*agricultura*”, sin embargo, tienen naturaleza de compartidas una vez analizada su expresión presupuestaria en ambas administraciones.

Finalmente, la existencia de competencias exclusivas (ya sea del Gobierno central o de las CCAA) y compartidas, dada la inconcreción del texto constitucional, se han debido delimitar con acuerdos a lo largo del tiempo. Además, las competencias compartidas, que son la mayoría, necesitan de la intervención conjunta entre las administraciones implicadas, con la consiguiente necesidad de colaboración.

Para terminar, a modo de reflexión final, puede decirse que el modelo de Estado de las autonomías deberá resolver algunas cuestiones que se encuentran pendientes de solución y cuya gestión marcará el devenir de los próximos años o décadas. Pueden resumirse en dos retos:

1) La Administración central española continúa asimilando los cambios tan profundos que se han producido en los últimos treinta años y *aún está tratando de ajustar su función en el renovado Estado español, marcado por la descentralización y la integración en Europa*. Aunque es comprensible lo costoso de la adaptación y que requiere tiempo, debe seguir exigiéndose la continuidad del proceso de adaptación a todos los niveles, incluida la propia cultura administrativa.

2) Los gobiernos autonómicos también deben adaptarse a la complejidad del Estado actual, articulando discursos y mecanismos institucionales que permitan la imprescindible colaboración, tanto con la Administración central como de las CCAA entre sí. Hoy es *escasa la colaboración entre las CCAA para afrontar políticas comunes*, en contraste con la práctica habitual en el resto de Estados descentralizados.

Por otro lado, *las CCAA no terminan de asumir la responsabilidad política plena de sus competencias*. A pesar de las discrepancias sobre algunos traspasos y los problemas de financiación, dentro de su actual margen de maniobra, no terminan de asumir la corresponsabilidad fiscal.

5. Referencias bibliográficas

Aja, E. y Viver, C., "Valoración de 25 años de autonomía" en *Revista española de derecho constitucional*, nº 69. Septiembre-diciembre, 2003.

Alonso, I., *El presupuesto como expresión de la evolución económica y política del proceso de descentralización español: el caso de la CAPV*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), 2009.

Braña, F.J. y Serna, V.M., *La descentralización de las competencias de gasto público. Teoría y Aplicación a España*, Editorial Civitas, Madrid, 1997.

Clavero, "La organización territorial del Estado desde 1977 al año 2000", en *Revista de Administración Pública* nº 50, pp. 33-56, 1999.

Comín, F., "Evolución histórica del gasto público", en *Papeles de Economía Española*, nº 37, pp. 78-95, 1988.

Coscolluela, L., "Los Estatutos de Autonomía y los Pactos Autonómicos", en *Estudios Regionales* nº 44, pp. 47-65, 1996.

Cruz Villalón, "La reforma del Estado de las autonomías", en *REAF*, nº 2, pp. 77-99, 2006.

Figuerola, A., "Los problemas para la definición del modelo de relaciones Estado comunidades autónomas", en: Figuerola, A. y Artaraz, M. (Coords), *Poder Político y Comunidades Autónomas*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1991.

García de Enterría, E., *La Administración española: estudios de ciencia administrativa*, Civitas, Madrid, 2003.

García Herrera, M.A., Maestro, G., "Comunidades autónomas y protección social en la crisis del Estado social", en *Jueces para la democracia*, nº 33, pp. 33-43, 1998.

García, M.A., Martín, C. y Zarapuz, L., *Situación de la economía española. Presupuestos Generales del Estado 2008*, Confederación Sindical de CCOO, Madrid, 2007.

Gil Ruiz, G.L. e Iglesias, J., "El gasto público en España en un contexto descentralizado" en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 47, pp. 185-206, 2007.

Iglesias, J., "La presupuestación en un doble contexto de descentralización e integración: la nueva regla fiscal española", en *Boletín ICE*, nº 2906, marzo, 2007.

Jones, B. y Keating, M., *Regions in the European Community*, Clarendon, Oxford, 1995.

Keating, M., "Regions and International Affairs: motives, opportunities and strategies", en Aldecoa, F. y Keating, M., *Paradiplomacy in action, The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass. Londres, 1999.

López Guerra, L., "La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)" en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 36, 1993.

Melguizo, M. y Balmaseda, A., *Sector Público de mercado. La Administración Pública que España necesita*, Círculo de empresarios, Madrid, 2007.

Montilla, J.A., "Las Leyes Orgánicas de transferencia en el proceso de homogeneización competencial", en *Revista de Administración Pública*, nº 140. Mayo-agosto, 1996.

Muñoz, S., "Los Pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos", en *Revista de Administración Pública*, nº 128. Mayo-agosto, 1992.

Ohmae, K., *The end of the Nation State: the rise of regional economies*, The Free Press, New York, 1995.

Pérez, C. y Morales, S., "La descentralización del gasto público en ecuación en España. Un análisis por comunidades autónomas" en *Provincia* nº 15, enero-junio, pp. 11-40, 2006.

Rubio Caballero, J., "Los nacionalistas vascos y catalanes ante la LOAPA: ajustes y desajustes en los inicios del Estado de las autonomías", en *Historia Actual Online*, nº 5, pp. 65-80, 2004.

Ruiz-Huerta, A., "Los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada?" en *Revista de Estudios Políticos* nº 81. Julio-septiembre, 1993.

Sassen, S., "El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de política y gobernanza", en *Revista eure*, nº 100, pp. 9-34, Santiago de Chile, 2007.

Toboso, F. y Ochando, C., "Descentralización de las responsabilidades de gasto y evolución de los gastos redistributivos en la España democrática: un análisis comparativo", en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 26, pp. 147-160, 2001.

Utrilla, A., "El sector público español en el proceso de integración europea", en *Cuadernos de relaciones laborales*, nº 2. Universidad Complutense, Madrid, 1991.

El presupuesto orientado a los resultados como instrumento de fortalecimiento democrático: el caso de América Latina*

Martín Fortis**

“La historia del presupuesto y el desarrollo de la democracia moderna se encuentran íntimamente vinculados.” (Allen Schick)

“Los defensores de la democracia enfatizaron fuertemente los medios necesarios para una ciudadanía informada e iluminada, como educación, discusión y decisión pública.” (Robert Dahl)

Introducción

La literatura reciente sobre el presupuesto público viene discutiendo los beneficios potenciales propiciados por la elaboración de presupuestos en base a resultados. Los estudios producidos buscan poner en evidencia los efectos positivos del presupuesto orientado a los resultados (POR), no sólo sobre el desempeño económico y financiero de los gobiernos, sino también sobre la esfera de la gestión pública (Diamond 2005, Schick 2003, Robinson y Brumby 2005).

Por un lado, se argumentó que la búsqueda de resultados tiende a reducir el malgasto de recursos, contribuyendo al desempeño favorable de las finanzas públicas. En ese caso, el POR es visto como un factor de mejora en la provisión de bienes y servicios públicos sin necesidad de crear instrumentos adicionales de financiación, como la elevación de los niveles de tributación, emisión de títulos públicos o contratación de préstamos externos.

Además de la repercusión positiva sobre las cuentas gubernamentales, el POR también posee una dimensión microeconómica, en la medida en que eleva los niveles de eficiencia del gobierno. La sociedad se ve beneficiada porque las políticas públicas se vuelven

* Este artículo inédito, que ahora se publica con la expresa autorización de su autor, constituye una original y valiosa contribución a la *Revista Internacional de Presupuesto Público*.

** Asesor de la Secretaría de Presupuesto Federal del Gobierno de Brasil.

más efectivas, ofreciendo cantidad y calidad más cercanas a las preferencias y necesidades de los ciudadanos. De la misma forma, en virtud de incentivos y sanciones orientados a la eficiencia operativa, las organizaciones públicas se volvieron más eficaces y menos burocratizadas.

Los argumentos presentados por los defensores del POR se muestran convincentes, especialmente en un mundo contemporáneo, caracterizado por aspiraciones globales de ciudadanía, permanentes esfuerzos para reducir la pobreza y la desigualdad, compromiso con la estabilidad macroeconómica, políticas públicas efectivas, como así también gestión pública eficaz, ética y transparente. Sin embargo, poco se ha estudiado acerca de los impactos del POR sobre los modelos democráticos, es decir, en qué medida la búsqueda de resultados promueve o no el ejercicio de derechos fundamentales, como el acceso a bienes y servicios públicos, libertades y garantías individuales, participación social y control de la sociedad sobre el desempeño de los gestores públicos.

El propósito del presente artículo es estudiar las posibles contribuciones del POR sobre los niveles de democracia teniendo como foco principal a América Latina. Esta opción se justifica por tres motivos centrales. Primeramente, hay fuertes evidencias de que la democracia de este continente todavía no se encuentra plenamente consolidada. En segundo término, existen datos disponibles para probar hipótesis, especialmente las investigaciones del Instituto Latinobarómetro. Tercero, la dimensión política del presupuesto público no puede discutirse restringiendo su acción a un mero instrumento de cuantificación de políticas públicas.

Presupuesto orientado a los resultados

En Makon (2008) se puede encontrar una buena síntesis de los principios, directivas y objetivos de la confección del presupuesto en base a resultados. Para él, el POR, en razón de ser algo más que una nueva técnica, representa un cambio de modelo “substantivo e integral”, que exige innovación en tres dimensiones: en el nivel organizacional, requiere la implementación de determinados requisitos administrativos; en el nivel institucional, presupone la revisión de los roles de las organizaciones gubernamentales, como el del Parlamento y de los organismos de control; a nivel del comporta-

miento, requiere una modificación en la conducta de los actores sociales, inclusive de la sociedad civil.

El POR avanza más allá del presupuesto tradicional, que consiste esencialmente en la asignación de información financiera a unidades de gobierno, mediante el uso de clasificadores de objetos de gasto. Con la necesidad de reconstruir las economías devastadas por las guerras mundiales, y en base a recomendaciones elaboradas por la Organización de las Naciones Unidas, los presupuestos nacionales pasan a obedecer al principio de la programación. De esta forma, además de clasificar financieramente el gasto público, el presupuesto incorpora la función de promover el desarrollo económico a través de la planificación de políticas gubernamentales.

El presupuesto programa representa una ruptura estructural como consecuencia de tres nuevas funciones que se asociaron a la confección del presupuesto: i) en base a las relaciones insumo-producto, se ve al presupuesto como la expresión de procesos productivos; ii) la utilización de criterios de asignación de recursos gana relevancia, en la medida en que los recursos son escasos y las necesidades son infinitas; iii) la vinculación entre objetivos, metas y políticas sugiere la utilización de mecanismos de evaluación de los resultados alcanzados con relación a los pretendidos (Core 2001).

Makon (2008:2) entiende que, en América Latina, la confección del presupuesto por programa no alcanzó sus propósitos, en virtud de deficiencias en los procesos de planificación, de énfasis excesivo en el control, de la baja capacidad sistémica de las organizaciones públicas y de la permanencia de criterios obsoletos de asignación.

Las técnicas de confección de presupuesto recibirían un nuevo estímulo de innovación por parte de las reformas del sector público iniciadas luego de las décadas de 1980 y 1990, como respuesta a las crisis (económica, fiscal, financiera e institucional) enfrentadas por los países latinoamericanos. Dada la dimensión del desafío presentado por la crisis, se consideró que dichas reformas deberían comprender no sólo la regulación financiera, sino también las estructuras institucionales responsables de las finanzas públicas.

Bajo la denominación de Nueva Gestión Pública se fue consagrando un recetario de cambios. La idea central de este movimiento era trasplantar al sector público las técnicas (alegadamente más modernas y eficientes) de gestión utilizadas por las organizaciones privadas, erradicando modelos burocráticos, inerciales, onerosos y poco efectivos. La ola de reformas preveía también el estímulo a la

competitividad entre las organizaciones, el énfasis en la autonomía gerencial, la contractualización de resultados, la descentralización de poder hacia esferas locales.

De esta forma queda claro que, sin cumplir íntegramente los requisitos necesarios para la implementación del presupuesto-programa, el Estado recibió una nueva orientación: direccionar eficientemente sus esfuerzos para alcanzar resultados mediante la adopción de un enfoque gerencial. Es en ese contexto histórico que se configura el surgimiento del POR.

Características principales del POR

- Énfasis en el alcance de resultados, entendidos como los impactos de la interferencia gubernamental en la sociedad mediante la provisión de bienes y servicios.
- Fortalecimiento del sistema de planificación, ampliando la racionalidad en la implementación de políticas públicas.
- Descentralización de poder hacia esferas locales de gobierno.
- Flexibilización de la gestión pública mediante la ampliación de la autonomía de los gestores con la exigencia de resultados.
- Incorporación de innovaciones metodológicas del proceso presupuestario fortaleciendo la relación entre políticas y objetivos.
- Desarrollo de técnicas para hacer del presupuesto un instrumento efectivo de programación y gestión.
- Diseño de indicadores para mensurar los resultados o impactos.
- Optimización de procesos administrativos, mejorando la eficacia organizativa de las instituciones públicas, mejorando inclusive la calidad de la información.
- Implementación de mecanismos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas para ampliar la efectividad y cohibir prácticas corruptas.

Fuente: Makon (2008).

Las evidencias muestran que la práctica de la elaboración del presupuesto-programa aún necesita consolidarse y que las reformas gerenciales necesitan fortalecerse. Esta doble misión de los gobiernos no es tarea simple (Schick 2008, Core 2005). Al final de cuentas, ¿cuáles son los pasos para superar las trabas burocráticas y la cultura formalista? ¿Cómo convertir las organizaciones públicas en proveedores eficientes de bienes y servicios?

El propio Makon (2008) sugiere algunas medidas que podrían contribuir a la implementación de cambios estructurales. En el nivel técnico-administrativo se recomiendan: fortalecimiento del proceso de planificación, plurianualidad presupuestaria, utilización de indicadores de resultado, mejoramiento de la gestión financiera, creación de sistemas de incentivos. A nivel institucional, se sugiere la revisión de los roles del Parlamento y de los organismos de control. A su vez, con relación a la actuación de los actores sociales, el POR implica un cambio de comportamiento de la sociedad civil, de la clase dirigente y de la burocracia.

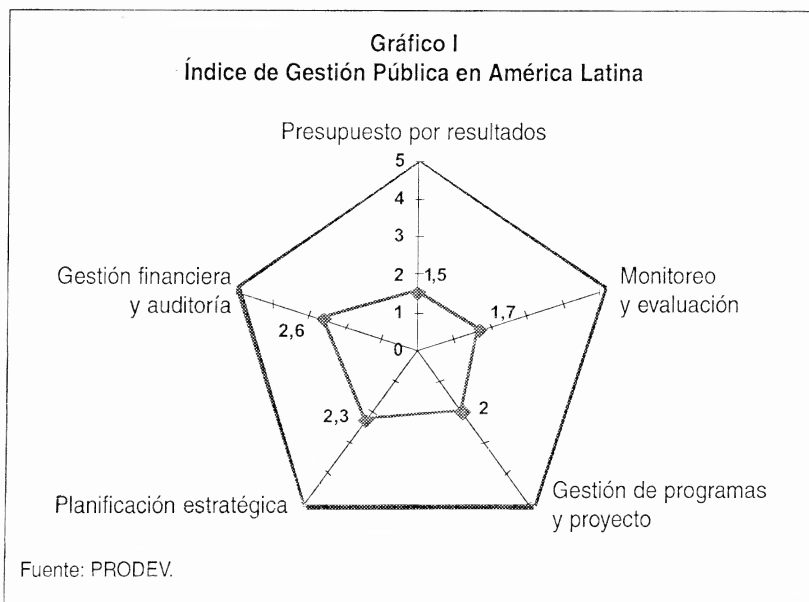
Este último punto merece ser explorado con más detenimiento. La sociedad civil es un elemento crucial, ya que es su percepción sobre el desempeño del gobernante lo que legitima el sistema político. La distancia entre gobernados y gobernantes, la falta de articulación de las demandas sociales, la ausencia de prácticas sistemáticas de monitoreo popular, tienen un impacto adverso sobre la efectividad de las políticas públicas. Como se procura defender más adelante, la interacción sistemática entre el poder público y sus usuarios es un poderoso factor de desarrollo económico.

La clase dirigente también desempeña un rol relevante en el paso de un modelo burocrático a un modelo volcado en los resultados. En países donde la clase económicamente dirigente tiene una relación predatoria con la sociedad, la administración pública corrupta e ineficiente facilita la obtención de favores y ventajas. Además de ello, la clase dirigente se apropia de los cargos públicos más prestigiosos (y mejor remunerados) mediante el acceso privilegiado. Los gobiernos con una gestión moderna y eficiente presuponen cuadros calificados, motivados, competentes, con remuneración y responsabilidades compatibles con la complejidad de sus atribuciones.

Con relación a la burocracia, los regímenes burocráticos tienden a promover el conservadorismo, la inercia, el desinterés por el trabajo y un bajo grado de innovación. Cualquier proceso de cambio en la gestión pública sólo será posible mediante la transformación del comportamiento de los empleados públicos. La construcción del sistema de incentivos (contractualización de resultados, por ejemplo) parece promisorio, a pesar de que se carezca de estudios más profundos.

Esta breve descripción de los cambios que implica en el POR señala la envergadura del desafío. Una tentativa reciente busca medir la situación actual del POR en América Latina a través del

Índice de Gestión Pública (Gráfico I). La superación del paradigma burocrático no es una tarea trivial, no puede implementarse solamente por decisión de los núcleos dirigentes (estrategia *top-down*), ni tampoco basta con adecuar la legislación pertinente. Las transformaciones involucradas son profundas, exigiendo posiblemente una maduración gradual de las instituciones y el compromiso permanente de los actores sociales involucrados.



Modelos democráticos en América Latina

Se acostumbra analizar el presupuesto público desde su lado técnico, en lugar del político, siendo percibido como instrumento de cuantificación de los recursos asignados para determinadas políticas. En tiempos recientes, en virtud de la preocupación por el equilibrio de las cuentas públicas, se ha intensificado la función del presupuesto como instrumento de gestión fiscal responsable. No se puede olvidar, sin embargo, que la función histórica del presupuesto es esencialmente política, estando ligada a la legitimidad del sistema político (Giacomoni 2007).

“La historia del presupuesto y el desarrollo de la democracia

moderna están íntimamente entrelazadas” (Schick 2005). Son varias las razones que justifican la confluencia entre la elaboración del presupuesto y la democracia. En primer lugar, someter la propuesta presupuestaria a la consideración del Parlamento implica restringir el poder del gobernante y otorgar un papel decisorio a los representantes electos por el pueblo. En segundo lugar, el presupuesto, al destinar recursos para la implementación de políticas públicas, procura ofrecer bienes públicos, que son importantes para promover la ciudadanía y la inclusión social. Tercero, la publicidad de los presupuestos es un instrumento para que la sociedad civil conozca el plan de gobierno, habilitándola para fiscalizar su ejecución, monitorear su desempeño y exigir resultados. Cuarto, el éxito o el fracaso en la implementación de las acciones previstas en el presupuesto posee un impacto importante sobre la evaluación, no sólo del desempeño del gobernante, sino también del régimen político. De acuerdo a lo que se discutirá más adelante, hay investigaciones que ponen en evidencia el hecho de que los electores latinoamericanos aceptarían abdicar la democracia si regímenes autoritarios les ofrecieran mejores condiciones económicas (Fortis 2008).

Los procedimientos democráticos también influyeron en el proceso presupuestario, especialmente en las etapas de elaboración, ejecución, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas. La realización periódica de elecciones libres posibilita al ciudadano premiar al partido político o gestor público eficiente. Si la democracia fuera definida como un sistema político que maximiza la posibilidad de que el ciudadano influya en las decisiones de la esfera pública, el presupuesto se muestra como un espacio decisivo para articular las demandas de la sociedad civil. Aunque generalmente restringido a gobiernos locales, el presupuesto participativo ilustra cómo la construcción de campos de debate y negociación puede incentivar el compromiso cívico. Los pensadores optimistas llegan a vislumbrar el surgimiento de un “presupuesto plebiscitario”, en el cual la población “vota” a favor de determinadas políticas, eligiendo las opciones de asignación más cercanas a sus preferencias.

La conexión entre el presupuesto y la democracia depende, evidentemente, del modo en cómo se define la democracia, cuyas dimensiones y significados son múltiples (Dahl 1989). Es coherente asumir que la democracia abarca un conjunto mínimo de instituciones, garantías, derechos y oportunidades: gobernantes electos en elecciones libres y justas, sufragio amplio, libertad de expresión,

derecho a la información, derecho de asociación, derecho a ser juzgado por jueces (Dahl 2000). Pero también es válido pensar que la cultura política es un factor relevante para el funcionamiento de la democracia, es decir, la existencia de un conjunto de creencias, normas y valores favorables a la democracia pueden motivar un comportamiento político favorable a la preservación del sistema político aun en situaciones de crisis (Almond e Verba 1963, Moisés 2005).

Uno de los elementos cruciales de la cultura política es la confianza, ya sea interpersonal o institucional. Como señala Schick (2008:18): “La confianza en los líderes gubernamentales y en las instituciones es un prerrequisito para la implementación exitosa del presupuesto por resultados.” Si los ciudadanos no confían en sus gestores, no hay motivo para delegarles más autonomía y responsabilidad, siendo más sensato intensificar reglas y controles.

En consecuencia, para pensar en la implementación del POR es necesario examinar los niveles de confianza existentes en una determinada sociedad y, por lo tanto, evaluar su grado de maduración democrática. En el caso de América Latina, los estudios contemporáneos muestran que todavía no se alcanzó el proceso de consolidación democrática (Power y Jamison, 2005). Además de ello, episodios recientes, tales como intentos de golpe de Estado y deseos de reelección indefinida, ilustran sobre la necesidad de fortalecer los instrumentos democráticos en riesgo de desestabilización del sistema político.

Los datos proporcionados por la investigación Latinobarómetro, realizada en 2008, ayudan a entender los niveles democráticos del continente desde diversas perspectivas (Latinobarómetro 2008). Algunas de las conclusiones más interesantes de la investigación se encuentran agrupadas en el Cuadro I, pudiendo ser visualizadas en el Gráfico II, destacándose en una columna separada los valores referentes a Brasil.

De forma general, es posible afirmar que la percepción de los ciudadanos latinoamericanos sobre la democracia puede ampliarse expresivamente. La democracia es vista, por ejemplo, como un sistema político que favorece a los poderosos y falla en asegurar la igualdad ante la ley. Otra información relevante es la disposición de descartar la democracia en pro de un régimen autoritario, que ofrezca mejores condiciones económicas. Es curioso observar que, a pesar de que la satisfacción con la democracia sea del 37%, el apoyo a dicho régimen es del 57%.

Cuadro I
Evaluación sobre Democracia

Tópico	América Latina (%)	Brasil (%)
El Gobierno responde a los intereses de los poderosos	70	60
La democracia asegura libertad para participar en política	63	52
La democracia asegura la libertad de expresión	58	44
Apoyo a la democracia	57	47

Con la aceptación de un gobierno no democrático se resuelven problemas económicos	53	57

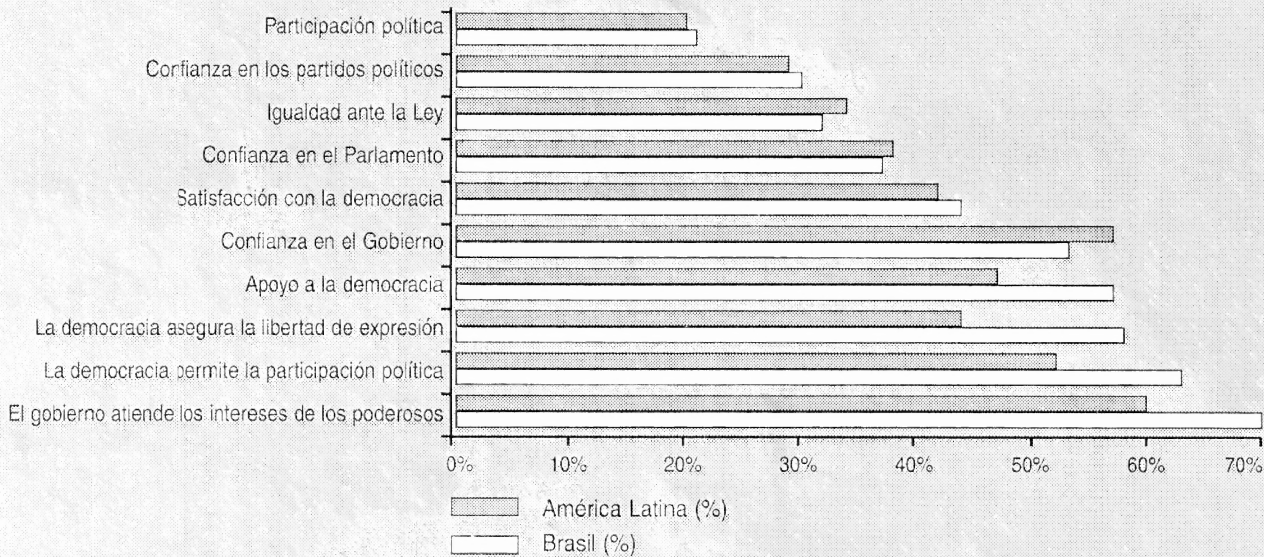
Confianza en el Gobierno	44	42
Satisfacción con la democracia	37	38
Confianza en el Parlamento	32	34
Igualdad ante la ley	30	29
Confianza en los partidos políticos	21	20
Participación política	11	7

Fuente: Latinbarómetro.

La investigación muestra también que la confianza del ciudadano en sus instituciones no es buena, especialmente con relación a los partidos políticos, que deberían actuar como instrumentos de intermediación entre los intereses de la sociedad y las decisiones políticas. La confianza en el Parlamento, institución eminentemente representativa, también es baja. De acuerdo a la argumentación que aquí se desarrolla, estos datos sobre confianza institucional son preocupantes, ya que dificultan el compromiso cívico, la participación social y el control de la gestión pública.

Si, como lo demuestran los datos de Latinobarómetro 2008, hay un déficit democrático en América Latina, ¿es posible esperar que la implementación del POR contribuya a revertir esos índices? Antes de ello, ¿es factible creer en la introducción del POR sin que los niveles de confianza se fortalezcan o que la democracia efectivamente se consolide?

Gráfico II
Evaluación sobre democracia



Fuente: Latinbarómetro

Sinergia entre presupuesto y democracia: fortaleciendo el capital social

Una forma interesante de reflexionar sobre la interacción entre presupuesto y democracia es poner de por medio el concepto de capital social. Evans (1996) cree que la movilización social puede promover una relación sinérgica entre el Estado y la sociedad. Esta sinergia, que se traduce en el fomento de estrategias cooperativas, puede reflejarse positivamente en el desarrollo de la nación.

Las formas de interacción entre Estado y sociedad son múltiples. Evans destaca dos modalidades: complementariedad (relación colaborativa entre actores públicos y privados) e "internalización" (acercamiento de los lazos entre ciudadanos y esfera pública). En el primer caso, puede citarse la provisión eficiente de bienes y servicios públicos como ejemplo clásico de complementariedad. Con relación al segundo, es importante notar que la modalidad de internalización no siempre es tan tangible, estando esencialmente relacionada con la formación de redes de cooperación entre Estado y grupos sociales: "las normas compartidas de confianza y cooperación son formas de superar problemas de acción colectiva" (1996:196).

Evans indaga si el factor decisivo para la producción de relaciones sinérgicas es la existencia de condiciones sociales y económicas previas (dotaciones) o la capacidad de construirlas (tecnologías). Afirma que el stock de capital social puede imponer restricciones a la sinergia. De esta forma, los niveles expresivos de desigualdad o la naturaleza del régimen político pueden crear obstáculos para el desarrollo de la relación de cooperación entre el poder público y la sociedad. El punto importante es que las instituciones gubernamentales también son consideradas como dotaciones o tecnologías que pueden favorecer o inhibir el capital social.

De esta forma, las burocracias gubernamentales robustas y eficientes, dotadas de estructuras administrativas gerenciales, estimulan el capital social. Los regímenes democráticos que efectivamente crean espacios de participación y desarrollo de la sociedad también tienen la capacidad de elevar el stock de capital social. Cuando la comunidad participa activamente en la solución de los problemas colectivos, permite que el capital pueda "escalar" de forma ascendente. En este caso, se establecen relaciones de confianza y normas de reciprocidad, que migran de las estructuras de base de la sociedad, beneficiando a las organizaciones del poder público. Esta

interacción colaborativa permite la transferencia de conocimiento y fortalece la asociación entre los formuladores de las políticas y sus destinatarios, potenciando el desarrollo de la sociedad.

El concepto de capital social proporciona un poderoso marco analítico para pensar la introducción del POR en contextos adversos, en los cuales prevalecen bajos niveles de confianza, déficit democrático y tradición burocrática. Además de ello, la implementación sólo parcial de la elaboración del presupuesto por programas se revela como un imperativo de acuerdo más funcional entre planificación y presupuesto en la mayoría de los países de América Latina. Al final de cuentas, ¿por dónde debemos comenzar?

Conclusiones

Antes de esbozar algunas conclusiones, cabe efectuar una breve recapitulación de los principales argumentos expuestos hasta aquí. Inicialmente se mostró que la etapa actual del presupuesto público viene siendo designada como presupuesto orientado a resultados. Rompiendo con modelos tradicionales de elaboración de presupuestos, el POR conjuga la incorporación de técnicas de programación (planificación) y la adopción de estrategias de gestión volcadas hacia la efectividad del gasto público.

Para la implementación del POR son cruciales determinados prerrequisitos (institucionales, organizacionales y políticos), en particular, en los niveles de confianza existente en la sociedad. Sin confianza en los gestores e instituciones públicas no hay motivo para delegar responsabilidades y descentralizar competencias. Sin embargo, las investigaciones efectuadas por Latinobarómetro 2008 muestran que los países de América Latina no sólo cuentan con niveles bajos de confianza, sino que también evidencian la necesidad de fortalecimiento democrático.

Esta reflexión, que busca unir las contribuciones teóricas de los científicos políticos con las experiencias prácticas de los administradores públicos, sugiere que el POR y la consolidación democrática en América Latina son fenómenos indisociables. Esencialmente, los gobiernos procuran pasar de modelos pasados, paternalistas, burocráticos, formalistas, parasitarios, contaminados de corrupción y favores hacia administraciones de gestión modernas, eficientes, transparentes, éticas y socialmente responsables. Esta transición

del Estado patrimonialista al estado gerencial (pos-weberiano) implica una maduración democrática y un fortalecimiento de las instituciones políticas.

La clave para esta transición parece ser la sinergia (Evans 1996). En el contexto latinoamericano es dable suponer que esta sinergia sea de doble mano. Por un lado, los gobiernos y gestores públicos velan por la legalidad de sus acciones y hacen primar la eficiencia de sus administraciones. Las instituciones públicas remodelan sus procesos organizacionales utilizando técnicas modernas de gestión, de forma tal de maximizar la eficiencia marginal de los recursos extraídos de la sociedad.

Por su parte, la sociedad civil adquiere competencias cívicas capaces de proporcionar su comprensión de las políticas públicas, estimulando su compromiso en la definición de prioridades políticas, en la formulación de la planificación, en la discusión del presupuesto, en la evaluación de los resultados alcanzados y en la fiscalización del cumplimiento de la legislación. Tal vez el ejercicio de la democracia –debate, discusión, decisión– sea la solución más adecuada para permitir el entrenamiento en políticas públicas, la conscientización sobre temas de acción colectiva, la construcción de una postura de vigilancia activa, el estímulo de la participación social y del involucramiento cívico:

Adquirir una comprensión iluminada de posibles acciones y políticas gubernamentales también requiere libertad de expresión. Para adquirir competencia cívica, los ciudadanos necesitan oportunidades para expresar sus opiniones, aprender unos de los otros; comprometerse en la discusión y decisión; leer, escuchar, indagar con los especialistas, candidatos políticos y personas en cuyos criterios confíen. (Dahl 2005)

En la medida en que barra con las estructuras de modelos institucionales y organizacionales arcaicos, la sinergia entre gestores públicos eficientes y ciudadanos socialmente comprometidos es un doble impulso para la implementación del presupuesto orientado a los resultados y de la consolidación democrática.

Referencias

- Albuquerque, Claudiano M. de et al. *Gestão das Finanças Públicas*. Brasília. Ed. 1ª. Paulo Henrique Feijó da Silva, 2006.
- Almond, Gabriel y Verba, Sidney. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- Core, Fabiano Garcia. "Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento". *Texto para discussão n. 44 - ENAP*. Brasília: ENAP, 2001.
- Core, Fabiano Garcia. "Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos". *Revista ABOP*, v. 23, n. 47, 2005.
- Dahl, Robert. *Democracy and its critics*. New Haven and London: Yale University Press, 1989.
- Dahl, Robert. *On democracy*. New Haven and London: Yale University Press, 2000.
- Dahl, Robert. "What Political Institutions Does Large-Scale Democracy Require?" *Political Science Quarterly*. v. 120, n. 2, 2005
- Diamond, Jack. *Establishing a Performance Management Framework for Government*. Artículo para el Fondo Monetario Internacional, 2005.
- Evans, Peter. "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy". *World Development*, 24:6, 1996.
- Fortis, Martin. "Transparência e controle social no governo federal brasileiro: análise dos principais avanços e desafios no período pós-LRF", *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Año 36, Edición N° 68, 2008.
- Giacomoni, James. *Orçamento Público*. San Pablo: Atlas, 2007.
- Latinobarômetro. Informe de 2008. Disponible en el sitio: <http://www.latino-barometro.org/>
- Makón, Marcos Pedro. "La gestión por resultados, ¿es sinónimo de presupuesto por resultados?" *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Año 36, Edición N° 66, 2008.
- Moises, José Álvaro. "A desconfiança nas instituições democráticas". *Opinião Pública*, Campinas, Volumen N° 11, N° 1, 2005.
- Power, Timothy J.; Jamison, Giselle D. "Desconfiança política na América Latina". *Opinião Pública*, Campinas, Volumen N° 11, N° 1, 2005.
- Robinson, Marc e Brumby, Jim. *Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature*. Artigo para o Fundo Monetário Internacional, 2005.

Schick, Allen. "The Performing State: Reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not". *OECD Journal on Budgeting*. Volumen N° 3, N° 2, 2003.

Schick, Allen. *An Agenda for budgeting*. Artículo conceptual para establecer una red presupuestaria en la Región de América Latina. Preparado para una reunión del Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

Schick, Allen. *Getting Performance Budgeting to Perform*. Conferencia Internacional sobre Presupuesto Desempeño. México, 2008.

Presupuestación descendente - Instrumento para fortalecer la gestión del presupuesto *

Gösta Ljungman**

I. Introducción

La presupuestación es en esencia un proceso destinado a maximizar los beneficios del gasto público dados los recursos disponibles. Sin embargo, el proceso de presupuesto no siempre puede hacer frente a estos objetivos. Es posible que las asignaciones de presupuesto no reflejen las prioridades corrientes, y quizás el gasto no esté contenido en un nivel sustentable.

La importancia de las instituciones para dar forma a los efectos directos del presupuesto ha sido extensamente explorada durante las últimas décadas.¹ Estos estudios muestran que la organización y la división de los poderes fiscales para preparar y aprobar el presupuesto importan en cuanto a la forma en que las finanzas públicas se desarrollan a lo largo del tiempo. Entre las diversas reformas

* Este documento originalmente fue publicado por el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional y ha sido incluido en la edición actual de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* según el permiso concedido por dicha institución. Las opiniones expresadas en este Documento de Trabajo son responsabilidad del autor y no representan necesariamente las del FMI ni la política del FMI. Los documentos de trabajo describen investigaciones en progreso por parte del autor y son publicadas para fomentar comentarios y su debate futuro.

** Todo mi agradecimiento para Per Molandery y mis colegas del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI, Richard Allen, Marco Cangiano, Richard Hughes, Ian Lienert y Steven Symansky, cuyos comentarios y sugerencias ayudaron a dar forma a este documento. Cualquier error que haya es mío solamente.

¹ Véase, por ejemplo, von Hagen (1992); Poterba (1993); de Haan y Sturm (1997); Alesina y otros (1999); Stein y otros (1999); Gleich (2003), y Debrun y otros (2008).

institucionales, el fortalecimiento del carácter *descendente* del proceso de presupuesto puede ser particularmente efectivo para promover políticas sólidas y sustentables. En esencia, esto consiste en asegurar que el nivel total, y la asignación global del gasto son determinados *antes* de que se negocien los rubros detallados en el presupuesto.

En la práctica, todos los procesos de presupuesto tienen que contener elementos descendentes y ascendentes (o de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba). Por lo tanto, introducir la presupuestación descendente es una cuestión de *cambiar el equilibrio* del proceso de presupuesto con el objeto de asegurar que las decisiones presupuestarias en todas las etapas reflejen adecuadamente las prioridades globales de la política fiscal.

La presupuestación descendente no es una herramienta para limitar los poderes discrecionales de las instituciones democráticas de proponer y aprobar cualquier tamaño o asignación del presupuesto. Tampoco elimina el difícil y conflictivo proceso de elegir qué programas y actividades deben recibir fondos adicionales, cuáles deben permanecer en el nivel del año anterior, y dónde deben efectuarse recortes. Sin embargo, un proceso descendente pone de relieve las concesiones recíprocas que deben efectuarse, y aporta claridad a la forma en que se resolverá el proceso de prioridades.

Hasta ahora, el debate sobre los méritos de la presupuestación descendente se ha concentrado principalmente en los países avanzados. Esto resulta desafortunado porque un proceso estructurado para preparar y aprobar el presupuesto del gobierno es esencial, independientemente del nivel de ingresos o las políticas de un país. El fortalecimiento del presupuesto deberá estar alto en la agenda en los países de bajos ingresos, en las economías emergentes y en los países de altos ingresos por igual.

Este documento examina la razón fundamental para fortalecer los elementos descendentes de la preparación y aprobación del presupuesto, y discute en qué forma esto afectará la división de roles y las responsabilidades en el proceso de presupuesto. La Sección II reseña los conceptos de presupuestación descendente y ascendente (o de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba), y discute brevemente el resultado esperado del enfoque respectivo. La Sección III se ocupa de las implicancias prácticas de adoptar un enfoque descendente para la preparación del presupuesto. La Sección IV discute en qué forma se puede organizar un proceso descendente de

aprobación de presupuesto parlamentario. La Sección V aprta el resumen y la conclusión.

II. Descendente versus ascendente

Un presupuesto descendente significa que se toma una decisión obligatoria sobre los montos globales del presupuesto *antes* de asignar el gasto dentro del global. En términos concretos esto significa que las decisiones son tomadas en cascada: se determina un nivel de gasto total antes de la asignación entre las principales políticas y sectores, y se fijan los topes sectoriales antes de que se discuta y decida la división detallada del gasto dentro de cada sector. En cada paso del proceso de presupuesto, la asignación de gastos está sujeta a las restricciones que se han fijado en la etapa anterior. El hecho de que la *secuencia en la cual son tomadas las decisiones presupuestarias* importa para el resultado² queda quizás mejor ilustrado por una descripción estilizada de dos enfoques contrastantes para la preparación del presupuesto: de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo.³

A. Proceso ascendente

En un proceso de presupuesto *no forzado* —o quizás mejor descrito como *impulsado por el gasto*— la primera etapa consiste en un cobro de las propuestas de gastos de los ministerios de línea y los organismos de gastos. Tales propuestas abogarán, inevitablemente, por incrementos además de una continuación de las asignaciones del año en curso. El ministerio de Hacienda negocia entonces en

² Este no es de modo alguno un elemento nuevo. Como lo ilustra la paradoja de Condorcet —en donde tres partidos que votan respecto de tres puntos da como resultado que la mayoría cambia con cada intento de alcanzar una decisión—, podría no ser un equilibrio estable en un proceso de toma de decisiones colectivo. Elegir un método de votación se torna necesario para asegurar una decisión, y esta elección afectará el resultado.

³ Se puede encontrar un uso temprano de los términos *descendente* y *ascendente* (o *de arriba hacia abajo* y *de abajo hacia arriba*, para describir el orden de la toma de decisiones en el proceso de presupuesto en Bozeman y Straussman (1982). Otros estudios usan una terminología diferente para referirse a los mismos conceptos. Ferejohn y Krehbiel (1987) hacen una distinción entre un *proceso de presupuesto* y una *asignación de presupuesto*, mientras que Ellwood (1983) llama a estos enfoques *abarcaadores* y *fragmentados*.

forma bilateral con cada entidad principal de presupuesto, con el objetivo de tratar de contener el crecimiento del gasto hasta cierto nivel razonable. Una vez concluida la negociación, se consolida el gasto total y se compara con el ingreso proyectado. Si el déficit se considera excesivo, el ministro de Hacienda tendrá la tarea de iniciar una nueva ronda de negociaciones o bien deberá producir propuestas acerca de cómo aumentar los ingresos. Dicho proceso de presupuesto se puede caracterizar como de *ascendente* (o de *abajo hacia arriba*), indicando que el gasto total es determinado en forma residual en un proceso que, en gran medida, se centra alrededor de discutir y establecer los detalles de un presupuesto.

En una situación en la que no hay punto de referencia en términos de un límite de gastos para cada sector, las discusiones sobre el presupuesto se concentrarán principalmente en la urgencia de expandir los programas y actividades del gobierno, y los méritos de las medidas propuestas. Dado que el impacto *individual* sobre el gasto global para cada nueva propuesta puede muy bien ser trivial —o por lo menos insignificante en comparación con el presupuesto en su conjunto— aquellos que abogan por una expansión de las actividades del gobierno están en ventaja. Aun si el Ministerio de Hacienda tuviera una capacidad bien desarrollada para revisar con detenimiento las presentaciones presupuestarias de los ministerios de línea y adaptar rápidamente el nivel de gastos total, no puede remitirse a un nivel de gastos convenido en las negociaciones. El hecho de que las preocupaciones por los gastos globales son puestas a consideración al final del proceso —en una etapa en que ya se han tomado numerosas decisiones de gastos— también puede reducir la comprensión y apreciación de las cuestiones de sustentabilidad fiscal por parte de los que toman las decisiones.

La inherente naturaleza incremental de un proceso de abajo hacia arriba también torna improbable las reasignaciones significativas entre o dentro de los sectores.⁴ Sin una fase en donde se defina la composición del presupuesto de acuerdo con amplios sectores, interpretar las nuevas prioridades políticas en las líneas de presupuesto se torna difícil en cuanto a procedimientos. Dentro de los sectores, los ministerios de línea o los organismos de gastos no tienen virtualmente ningún incentivo para identificar y proponer ahorros que se puedan usar para financiar nuevas iniciativas. Desde su pers-

⁴ Véase Wildavsky (1992) para un debate sobre los efectos del incremento.

pectiva, las negociaciones presupuestarias son ejercicios de un solo lado para tratar de preservar los niveles de fondos existentes y, con suerte, lograr algunos recursos adicionales.

B. Fortalecimiento de la disciplina fiscal a través de un proceso descendente

Para escapar de la situación descrita más arriba, en donde la dinámica del proceso de presupuesto afecta en forma adversa la posibilidad de asegurar políticas sólidas y sustentables, la presupuestación se puede organizar como un *proceso descendente*. En este enfoque, el punto inicial de la preparación del presupuesto es una decisión sobre el gasto total. Más que ser la suma de un gran número de decisiones de gastos individuales, el gasto global es determinado a través de una consideración *autónoma* del volumen del presupuesto. Siguiendo esto, el gasto total es asignado a un número de sectores clave, una fase que culmina en la determinación de *topes de sectores*. Sólo en una etapa final los detalles del presupuesto —en términos de asignaciones individuales— son llevados a las discusiones, y luego dentro del marco de los topes de sector establecidos. Hay, en consecuencia, una *separación institucionalizada* entre las decisiones con respecto al gasto global y la asignación total, y el proceso de decidir respecto de programas y actividades individuales, y sus correspondientes líneas de presupuesto.

En un enfoque de arriba hacia abajo de la preparación del proyecto, el papel del Ministerio de Hacienda se concentra en establecer y supervisar los niveles de gastos totales, más que en negociar los detalles operativos de las propuestas de gastos individuales.⁵ Esta división de recursos disponibles bajo cada tope de sector puede quedar abierta para su discusión, y se dará al ministro de línea responsable una sustancial libertad para proponer cambios en la asignación dentro del sector, siempre que no se supere el tope del sector. Si bien la introducción de duros topes al sector cambia el carácter de las negociaciones presupuestarias, existe todavía la necesidad de que el Ministerio de Hacienda supervise la credibilidad de las proyecciones de gastos. Al subestimar el gasto, los ministerios de línea pueden tra-

⁵ Según lo demostrado por von Hagen (1992), un proceso que da al Primer Ministro o al ministro de Hacienda *dominio estratégico* sobre ministerios de sectores conduce a la disciplina fiscal.

Recuadro 1 La presupuestación como un juego

Hasta cierta medida, el proceso de oferta de recursos en el proceso de presupuesto puede verse como un juego, en el cual existen ciertas reglas, que todos los participantes conocen. En un proceso de abajo hacia arriba, será racional que los ministerios de línea y los organismos de gasto exageren la necesidad de recursos, dado que saben que cualquier propuesta estará sujeta a un examen profundo y a una eventual reducción por parte del Ministerio de Hacienda. Los incentivos para dar estimaciones de gastos infladas se ven reforzados por el hecho de que el Ministerio de Hacienda está muy al tanto de las demandas poco realistas efectuadas por sus ministerios de línea y organismos de gastos. Para recibir fondos adecuados, es necesario solicitar montos excesivos.

Antes de la reforma de presupuesto en Corea, cuando se redujeron los prejuicios respecto de la presupuestación excesiva, se estima que las propuestas de gasto iniciales sobrestimaban en promedio los requisitos de recursos en alrededor del 30%. En el caso de Finlandia, la tendencia hacia pedidos de recursos excesivos como táctica en las negociaciones entre los ministerios de línea y el Ministerio de Hacienda es compensada por la publicación de las presentaciones de presupuesto iniciales. De acuerdo con la Ley de libertad de información finlandesa, las presentaciones de presupuesto finales enviadas al Ministerio de Hacienda son puestas a disposición del público. Una gran diferencia entre la cifra solicitada y el resultado concreto en el presupuesto indicaría irresponsabilidad fiscal del ministro de línea o falta de poder político. Un alto grado de transparencia puede crear incentivos para la disciplina fiscal.

Fuentes: Blöndal y otros (2002), Kim y Park (2006).

tar de evitar las restricciones presupuestarias anteriores y aprovechar al máximo los programas y actividades bajo el tope de que no se pueden rescindir una vez que se ha aprobado el presupuesto. Según ilustra el Recuadro 1, un cambio relativamente pequeño en la estructura del proceso de preparación del presupuesto —como por ejemplo la introducción de claros elementos de arriba hacia abajo— puede tener efectos significativos sobre las tácticas de negociación y el carácter de las discusiones sobre el presupuesto.

C. Los presupuestos descendentes o ascendentes, ¿se excluyen entre sí?

Si bien existe un claro contraste conceptual entre un proceso de presupuesto de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, no existe una

línea divisoria clara entre estos dos enfoques; *todos los procesos presupuestarios involucran elementos de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba*.⁶ Ningún gobierno puede descartar por completo el nivel de gasto global al preparar el presupuesto. Por otra parte, tampoco es factible fijar un límite para el total de gastos ni es posible determinar topes para el sector, sin tener cierta seguridad en cuanto a que las funciones fundamentales del gobierno y las reformas más urgentes reciban fondos suficientes. El desafío es encontrar el equilibrio justo entre el presupuesto de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, con el objetivo de establecer un firme control sobre el uso de los recursos públicos. La preparación del presupuesto en Holanda (Recuadro 2), sigue un claro procedimiento de arriba hacia abajo, con un tope de gasto total determinado al comienzo del término de gobierno, y los topes de sector fijados antes de que se inicie la preparación de los detalles. Al mismo tiempo, la asignación del sector, dada por el capítulo de topes en la Carta de Totales, está basada en una profunda evaluación del desarrollo del gasto esperado siguiendo las prioridades políticas del gobierno. El enfoque de arriba hacia abajo es informado por un análisis de abajo hacia arriba.

D. El enfoque de arriba hacia abajo, ¿reduce el gasto global?

Uno de los principales argumentos a favor del enfoque de arriba hacia abajo es que aporta consideraciones de sustentabilidad fiscal al primer plano del proceso de presupuesto, que puede promover decisiones más informadas sobre niveles de gastos globales dado el ingreso proyectado. Al internalizar las consideraciones fiscales globales en las prioridades del sector, el enfoque de arriba hacia abajo también aborda el problema de fondos de recursos comunes de la toma de decisiones públicas.⁷ La presupuestación de arriba hacia

⁶ Véase, por ejemplo, Bozeman y Straussman (1982) para un debate sobre la evolución de elementos de arriba hacia abajo informales y no revelados en la formulación del presupuesto en los Estados Unidos, y su relación con el enfoque de abajo hacia arriba analizado con más detenimiento.

⁷ El problema de fondo de recursos comunes surge porque los *beneficios* de los programas del gobierno están en general limitados a un estrecho grupo, mientras que el *costo* es distribuido a través de todos los contribuyentes. Dado que el costo total no es soportado por los beneficiarios de un programa de gobierno en particular, es racional abogar por gastos mayores que los que estarían implícitos por las compensacio-

Recuadro 2**Donde el arriba hacia abajo se encuentra con el abajo hacia arriba**

En Holanda, el gobierno determina un tope obligatorio de cuatro años para el gasto total del gobierno central expresado en términos reales al comienzo del término del gobierno. En ese momento, el gobierno también efectúa una distribución indicativa del tope a sectores principales: (i) el presupuesto núcleo; (ii) el sector salud; y (iii) los sectores sociales y de trabajo —y entre los más o menos 25 capítulos de presupuesto bajo los sectores. Esta asignación es efectuada como parte del acuerdo de política de coalición. El tope es traducido en un tope nominal en las primeras etapas del proceso de preparación del presupuesto cada año.

Al comienzo del presupuesto anual, los ministerios de línea presentan *Cartas Políticas* al Ministerio de Hacienda. Estas cartas contienen una evaluación básica actualizada de gastos para una continuidad de las políticas existentes, una presentación cualitativa y cuantitativa de las prioridades para el año venidero, y cualesquiera pedidos de fondos adicionales para iniciativas de nuevas políticas. La evaluación básica y las propuestas políticas presentadas por los ministros de línea, junto con una evaluación actualizada del impacto de gastos del desarrollo macroeconómico, permiten al Ministerio de Hacienda producir un escenario de gastos totales que se puede comparar con el tope de gastos y el sector indicativo y asignaciones de capítulos en el acuerdo de coalición. El Ministerio de Hacienda evalúa en qué medida hay espacio bajo el tope para expandir políticas, si los recortes de gastos son necesarios para cumplir con el tope total, y qué reasignaciones entre sectores y capítulos pueden ser necesarias.

En la primera mitad de abril, el ministro de Hacienda presenta al gabinete su propuesta de política presupuestaria en la forma de una *Carta Marco*. La carta marco proporciona el punto inicial para las deliberaciones del gabinete que tienen lugar durante un par de días en abril, en donde se discuten las principales prioridades políticas del gobierno, y se determina la asignación total de recursos. La reunión de presupuesto del gabinete culmina en una decisión sobre topes de gastos para cada uno de los aproximadamente 25 capítulos del presupuesto. A comienzos de mayo, se envía una *Carta de Totales* a cada ministerio de línea dando las prioridades del gobierno para el sector respectivo, y el tope del capítulo con el cual deberá cumplir el proyecto de presupuesto. Los ministerios de línea tienen permiso para hacer reasignaciones dentro de su capítulo respectivo, siempre que no se supere el tope. El proyecto de presupuesto para el capítulo respectivo es presentado al Ministerio de Hacienda a mediados de junio.

Fuente: Ministerio de Hacienda de Holanda.

abajo es acusada a veces de introducir un prejuicio hacia un sector del gobierno más pequeño, y es vital como un modo para que los conservadores fiscales alteren la política pública en forma permanente. Si bien es verdad que es probable que una secuencia de toma de decisiones de arriba hacia abajo cambie el resultado del proceso de presupuesto,⁸ no conduce *en sí misma* a niveles de gastos totales más bajos.⁹

Para ilustrar esto, consideremos el ejemplo simple de un gobierno con tres ministros o socios de coalición igualmente fuertes —o un parlamento con tres partidos del mismo tamaño— A, B y C, y un presupuesto con dos rubros de gastos (X, Y). Supongamos que las prioridades de gastos de A, B y C son (4,6), (6,4) y (4,4) respectivamente. Un enfoque de abajo hacia arriba para negociar el presupuesto generará una mayoría para 4 unidades en la primera dimensión —respaldado por A y C— y 4 unidades en la segunda dimensión —respaldado por B y C (es decir, gasto total de 8 unidades). Por otra parte, un enfoque de arriba hacia abajo conducirá a un nivel total de gastos de 10 unidades, respaldado por una mayoría de A y B. En este caso el perfil de gastos, bajo supuestos razonables, se convierte en (5,5). Si, en cambio, el perfil preferido de C es (6,6) un enfoque de arriba hacia abajo generará niveles totales de gastos más bajos de 10 unidades, mientras que un proceso de abajo hacia arriba llevará a 12 unidades (es decir, el resultado depende de las preferencias).

El caso de la presupuestación de arriba hacia abajo como instrumento para mejorar la sustentabilidad fiscal es más sutil, y tiene que ver con el prejuicio inherente en la toma pública de decisiones hacia déficits excesivos.¹⁰ Esta tendencia se ve agravada por el hecho de

nes entre los costos colectivos y los beneficios colectivos. Véase, por ejemplo, Weingast y otros (1981) para un debate del problema de fondos comunes.

⁸ De acuerdo con el Teorema de Imposibilidad de las Flechas, no existe un proceso de toma de decisiones único que satisfaga todos los criterios democráticos razonables: (i) racionalidad colectiva; (ii) no impacto de alternativas irrelevantes; (iii) optimalidad de Pareto; y (iv) no dictadura. Por lo tanto, la elección de un modelo de toma de decisiones democrático tiene que involucrar un compromiso entre valores competidores.

⁹ Como lo demostraran McCubbins y Schwartz (1985), Ferejohn y Krehbiel (1987), y Helland y Rasch (1996), aunque el orden de las decisiones en el proceso de presupuesto es claramente importante para el resultado, no introduce un prejuicio hacia niveles de gastos más bajos. Dependiendo de las preferencias, un proceso de arriba hacia abajo puede conducir a presupuestos más grandes o más pequeños.

¹⁰ Molander (1999) señala que ni una *ilusión fiscal* ni un *prejuicio hacia el déficit* son incompatibles con un supuesto de tomadores de decisiones benévolos y bien informados.

que existen *demasiados actores* en el proceso de presupuesto cuya preferencia tiene que ser tomada en cuenta, que la información es *asimétrica e imperfecta*, y que las decisiones son tomadas bajo una *restricción de tiempo*. Aunque puede haber una preferencia colectiva por un nivel de gasto global que esté bien calibrado respecto del ingreso proyectado, la coordinación de un gran número de decisiones individuales no permite una consolidación simultánea de todas las alternativas posibles. Dado que el gabinete y el parlamento no pueden emprender rondas de negociaciones ilimitadas, pueden terminar con una alternativa sub-óptima simplemente porque el efecto global no era conocido cuando se tomaron las decisiones obligatorias. La presupuestación de arriba hacia abajo puede asegurar la sustentabilidad al reducir las dimensiones de la decisión de presupuesto inicial, y al brindar una estructura que facilite la coordinación de diversas alternativas.

Un segundo modo por el cual un enfoque descendente puede mejorar la sustentabilidad fiscal es *alterando la preferencia* de los ministros o miembros del parlamento individuales. En un proceso en el que el nivel total de gastos es determinado a través de una decisión explícita –más que por la suma de un gran número de decisiones individuales– la cuestión de la sustentabilidad de la política fiscal gana un lugar más prominente en las discusiones sobre el presupuesto. Por lo tanto, la presupuestación descendente puede crear una comprensión y apoyo más amplio de las cuestiones de política fiscal globales entre los que toman decisiones.

E. Mejora de la eficiencia sectorial

Un proceso descendente también tiene el potencial de promover la claridad cuando fija prioridades para sectores principales del gobierno, y de asegurar asignaciones de presupuesto compatibles con tales prioridades. Para preparar los puntos detallados que componen el presupuesto, existe el riesgo de perder de vista el cuadro más grande.¹¹ Un cierto nivel de agregado en la etapa inicial de la preparación del presupuesto, a través de la asignación del gasto total a

¹¹ Si bien importante para todas las estructuras de presupuesto, este problema es más agudo con un presupuesto de partidas detalladas con una fuerte concentración en la composición de los insumos.

ciertos sectores clave, puede ayudar a separar las cuestiones políticas de las decisiones que son más de carácter técnico u operativo.¹² Un proceso descendente puede reducir parte de la sobrecarga de información en el proceso de presupuesto que corre el riesgo de obstruir la formulación de la política.

Como la suma de topes del sector no puede superar el límite total de gastos, y la suma del gasto afectado para cada sector no puede superar el tope respectivo, la necesidad de efectuar concesiones recíprocas entre diversos objetivos también se torna inmediatamente evidente cuando se ponderan diversas alternativas políticas. Sujetos a un fuerte tope para el sector, los ministerios de línea y los organismos del gobierno son alentados a detectar cualesquiera ineficiencias, excesos de personal, o programas obsoletos que se puedan usar para financiar nuevas propuestas políticas dentro del mismo sector. Por lo tanto, un enfoque descendente para la preparación del presupuesto le agrega una prima para mejorar la eficiencia del sector público. Esto se opone a un proceso ascendente en donde no hay virtualmente incentivos para proponer cambios que puedan dar como resultado una reducción del nivel de actividad corriente, porque no liberará ningún recurso para el ministerio u organismo en cuestión.

F. Evidencia empírica de los beneficios de la presupuestación descendente

Los estudios empíricos de la relación entre instituciones y desempeño fiscal respaldan el supuesto de que un proceso descendente está asociado con déficits y deudas más bajos. En su estudio pionero de los procedimientos presupuestarios de países miembros de la Unión Europea, von Hagen (1992) ensaya la hipótesis de que un proceso descendente en la fase preparatoria del presupuesto, y un orden descendente en las tomas de decisiones en la aprobación parlamenta-

¹² Como lo puso de relieve Hendrik (1992), un procedimiento descendente da instrucciones para la preparación de niveles más bajos –departamentos u organismos– brindando guías cuantitativas sobre las prioridades del gobierno. “Más aún, estos sistemas [sistemas descendentes] deberán establecer un flujo de nivel de información de lo más alto a lo más bajo e instrucciones que tornen operativas las directivas del nivel macro como prioridades y restricciones de la política operativa dentro de unidades administrativas de nivel más bajo.”

ría, es más conducente a la disciplina fiscal que los procedimientos ascendentes. Estos dos aspectos están incluidos en índices estructurales que caracterizan el proceso de presupuesto, que han demostrado tener una relación significativa con los niveles de déficit y de deuda. De Haan y Sturm (1994) extienden el estudio al control de la composición y estabilidad del gobierno, y confirman que determinadas instituciones presupuestarias, inclusive la presupuestación descendente, están correlacionadas con una posición fiscal más robusta. Woo (2003) toma un enfoque similar y construye un índice que corresponde en términos amplios a un proceso de preparación de presupuesto descendente. Al expandir el estudio de von Hagen para incluir nueve países del Este Asiático, Woo confirma una fuerte relación entre estos arreglos institucionales y los resultados fiscales. Concentrándose en los países del Centro y del Este de Europa, Gleich (2003) incluye índices para el carácter descendente tanto de la preparación del proyecto de presupuesto como del proceso de aprobación parlamentario. Llega a la conclusión de que el impacto positivo de instituciones presupuestarias más estrictas sobre el déficit y la deuda se aplica también a estos países. Yläoutinen (2004), también al estudiar los países del Centro y del Este de Europa, incluye criterios sobre la secuencia de toma de decisiones en la preparación del presupuesto y el orden del procedimiento de aprobación en el parlamento, confirmando de este modo los resultados anteriores.

Contra estos estudios tenemos a Perotti y Kontopoulos (2002) que construyen un índice de la fragmentación de procedimiento del proceso de presupuesto, que en términos amplios corresponde a un proceso de preparación descendente y ascendente. Si bien demuestran que un nivel más bajo de fragmentación (es decir, un proceso más orientado hacia el descenso) está asociado con un déficit menor, menor gasto y menor ingreso, se encuentra que la relación es débil.

Sin embargo, si bien respalda la hipótesis de que la presupuestación descendente conduce a una disciplina fiscal agregada, existen ciertas limitaciones a estos estudios. En primer término, los estudios construyen índices compuestos que consisten en diversos aspectos institucionales, y prueban su relación con el desempeño fiscal para llegar a estos resultados. Por lo tanto, no es posible separar el aporte del procedimiento descendente. Segundo, tal como antes comentáramos, se trata en la práctica de una cuestión de interpretación definir un proceso presupuestario como predominantemente descendente (*top-down*) o ascendente (*bottom-up*). La

línea divisoria puede ser trazada en forma diferente por distintos estudios. Tercero, estos estudios tienen que confiar en instituciones formales, mientras que el proceso de presupuesto puede en realidad muy bien ser gobernado por una multitud de prácticas informales.

Ehrhart y otros (2006) tienen un enfoque diferente cuando prueban el impacto que la secuencia de decisiones tiene sobre el resultado de un proceso de presupuesto. En una serie de ensayos de laboratorio controlados, demuestran que el volumen del presupuesto se ve sin duda afectado por el cambio de un procedimiento de toma de decisiones descendente a otro ascendente, pero que no existe una tendencia general para que un procedimiento descendente produzca un presupuesto más pequeño. Estrictamente hablando, el objetivo del proceso de presupuesto es evitar los déficits excesivos y asegurar una situación fiscal sustentable, más que minimizar los niveles de gasto. Por lo tanto, el resultado es ni un resultado a favor, ni un resultado en contra de la presupuestación descendente. Sin embargo, un segundo resultado del estudio es que la complejidad es costosa, y que un incremento en el número de las dimensiones del gasto (es decir, más partidas de presupuesto) y menos información, requieren más rondas de votación para alcanzar el equilibrio. Según se discutiera anteriormente, con un presupuesto consistente en un gran número de afectaciones, un proceso en donde la recolección de información tiene un costo de oportunidad, y donde hay un plazo fijo para presentar y aprobar el presupuesto, el enfoque descendente tiene mayor oportunidad de conducir a un presupuesto fiscalmente sustentable.

III. Presupuestación descendente en la práctica

Un enfoque descendente para la preparación del presupuesto requiere procedimientos para establecer el nivel de gastos global y la asignación del presupuesto por sectores. También cambia el enfoque y la dinámica de las negociaciones entre el ministro de Hacienda y los ministros de línea.

A. Introducción de un proceso descendente

Una caracterización estilizada del proceso de presupuesto es valiosa para analizar factores que son pertinentes para la forma en que

las finanzas del gobierno evolucionan con el tiempo. El uso de tales abstracciones de la realidad no debería perder de vista el hecho de que los presupuestos son formados en un ambiente altamente político, en donde hay a menudo presión por desviarse de lo que es óptimo desde un punto de vista colectivo. Por lo tanto, al diseñar el marco institucional se hace necesario encontrar un equilibrio pragmático entre un modelo teóricamente estricto y los compromisos pragmáticos necesarios para que el marco sobreviva.

Un rasgo central del proceso de presupuesto es que las decisiones sean el resultado de negociaciones entre numerosos jugadores –el presidente, primer ministro, ministro de Hacienda, ministros de línea individuales, ejecutivos de organismos, empleados de la administración pública, y miembros del parlamento– y que el equilibrio de la autoridad fiscal tenga un impacto en el resultado. Cualquier alteración del orden existente será aceptable sólo si la pérdida de influencia de un jugador en un área se ve compensada por una mayor influencia en alguna otra área. Fortalecer el carácter descendente del proceso de presupuesto –que, en gran medida, está destinado a ocuparse de una fragmentación de los poderes fiscales y del equilibrio sub-óptimo que esto genera– tiene que tomar en cuenta la redistribución de roles y responsabilidades. Desde el punto de vista del ministerio de Hacienda –o en el parlamento, la comisión de hacienda o de presupuesto– se abandona la influencia sobre los detalles del presupuesto a cambio de mayor poder sobre los parámetros globales. Desde la perspectiva de los ministros de línea –o de los comités sectoriales– un proceso descendente introduce rigideces y restricciones sobre el gasto total y las asignaciones sectoriales, lo cual reduce el alcance para expandir los intereses del sector. Esto sólo puede ser aceptable si es contrarrestado por una mayor flexibilidad dentro del sector respectivo, y si la reforma es creíble en el sentido de que el nuevo procedimiento es obligatorio para todos los ministerios.

B. Establecer el límite total de gastos

La única decisión más importante para el gobierno es determinar el tamaño del gobierno. En un proceso descendente, esta cuestión es formalizada fijando un límite sobre el gasto total en una etapa muy temprana de la preparación del presupuesto. Conforme lo comentado por Ljungman (2008), existen argumentos para establecer tales

límites mucho antes del comienzo del proceso de presupuesto a través de topes de gastos globales a mediano plazo obligatorios.¹³ Aunque no derivado de un concepto descendente, un enfoque de mediano plazo para la formulación de la política fiscal y el presupuesto es importante para asegurar que los límites de gastos globales sirven a los fines propuestos.

Desde una perspectiva, el límite de gasto total puede ser visto como una decisión altamente ideológica. El tamaño del presupuesto es un reflejo de un compromiso para suministrar bienes, servicios, y protección social, y brinda la cantidad de recursos que van a consumirse, invertirse o transferirse. Una decisión tan fundamental tiene que ser tomada por asambleas políticas (es decir, el gabinete de ministros y el parlamento).

Desde otro ángulo, la determinación del límite de gastos es una cuestión técnica, que requiere la experiencia de profesionales en el ministerio de Hacienda. Una evaluación calificada del espacio para el gasto tiene que estar basada en una proyección de los recursos disponibles –en términos de ingresos esperados– y un análisis de la política fiscal adecuada dadas las condiciones económicas prevalecientes.

En paralelo con estas dos perspectivas existe el riesgo de exactitud insuficiente respecto de los pronósticos macroeconómicos y fiscales.¹⁴ En algunos casos, un prejuicio se puede explicar por técnicas de pronóstico inadecuadas. Otra posibilidad es la existencia de presión política para pintar un desarrollo positivo. Tal tendencia no tiene que venir como una interferencia directa con los pronósticos, pero podría ser el resultado de la falta de voluntad de los empleados públicos para presentar malas noticias.¹⁵

¹³ Ver también Finanzas Públicas en EMU 2006 para soporte empírico del rol de los límites de gasto globales a mediano plazo para promover la disciplina fiscal.

¹⁴ Véase, por ejemplo, Larch y Salto (2005) para un análisis del prejuicio respecto de los pronósticos macroeconómicos para los países europeos.

¹⁵ Diversos países se han ocupado del problema de un prejuicio positivo de distintas maneras. En Canadá, los pronósticos del sector privado son usados como base para el marco macroeconómico del gobierno. Hasta 2007, Holanda usaba una combinación de pronósticos macroeconómicos independientes suministrados por el Departamento de Planificación Económica y un factor de contingencia institucionalizada que introducía una tendencia bajista para el excedente proyectado. Chile utiliza un panel de economistas independientes para dar insumos al marco macroeconómico. Véase Jonung y Larch (2006), y Debrun y otros (2009) para una discusión más general del rol de la supervisión independiente de las proyecciones económicas y fiscales.

Un supuesto implícito en un enfoque descendente es que el proceso de presupuesto es *abarecedor*, en el sentido de que la totalidad, o por lo menos una parte significativa del gasto, está cubierta por el presupuesto del gobierno. La existencia de presupuestos separados a través de fondos extra-presupuestarios o el uso significativo de ingresos presupuestados y contabilizados en una base neta, disminuye el efecto disciplinario de un límite de gastos global.

El límite de gastos se ve también afectado por la evaluación por parte del gobierno de la necesidad de una política fiscal contracíclica. Reconociendo que en ciertas circunstancias puede ser necesario acelerar el retorno a niveles de PBI equilibrados a través de políticas fiscales expansionistas o contractivas, deben tomarse en cuenta los argumentos acerca de desvíos temporarios de la posición del equilibrio presupuestario a largo plazo al determinar el nivel de gasto total.¹⁶ Primariamente esto involucra estimar el efecto de los estabilizadores automáticos sobre el lado del gasto del presupuesto. El Recuadro 3 describe el enfoque tomado en Suiza para calibrar el nivel de gasto a los desvíos de la plena producción y el pleno empleo. En una baja particularmente severa, también puede ser necesario complementar los estabilizadores automáticos con una *política fiscal discrecional*.

C. El proceso de asignaciones del sector

Una etapa política en la cual el gobierno discute y establece asignaciones de sector –preferentemente en un contexto de mediano plazo– brinda estructura y estabilidad al proceso de presupuesto. Considerando la heterogeneidad de los arreglos constitucionales, las tradiciones de gestión del sector público y las condiciones políticas, es difícil generalizar procedimientos que sean apropiados en todas las circunstancias. Sin embargo, algunos elementos de una fase de asignaciones parecen ser importantes.

La asignación del presupuesto a sectores clave es en esencia una expresión de prioridades políticas. La cantidad de recursos asignados a diversos objetivos tales como educación, defensa, desarro-

¹⁶ Véase, por ejemplo, Hemming (2002), Andersen (2005), Blinder (2006), FMI (2008), Spilimbergo y otros (2008), o FMI (2009) para un debate sobre el rol de la política de estabilización fiscal.

Recuadro 3 Establecer el nivel total de gastos en Suiza

De acuerdo con la norma sobre contención de deuda adoptada en 2001, el presupuesto federal en Suiza apunta a equilibrar los ingresos y los gastos durante el ciclo económico. Para lograr esto, se establece anualmente un nivel máximo de gasto total, que toma en cuenta la posición cíclica de la economía, y en consecuencia permite que los estabilizadores automáticos del lado del gasto del presupuesto puedan operar.

La fórmula para calcular el nivel de gasto máximo en Suiza está dada por:

$$\hat{E}_f = R_f \times \frac{PBI_{potencial}}{PBI_f} + \alpha$$

donde:

\hat{E}_f es el nivel de gasto total máximo para el ejercicio f ,

R_f es el ingreso total impositivo y no impositivo para el ejercicio f ,

$\frac{PBI_{potencial}}{PBI_f}$ es la brecha de producción para el ejercicio f ,

Y α es un factor que se adapta para una diferencia entre el límite de gastos anterior –calculado sobre la base del ingreso *pronosticado* y el PBI– y el cálculo posterior del nivel de gasto máximo basado en el ingreso *concreto* y el PBI, y una evaluación actualizada del PBI potencial. Si el gasto supera al cálculo posterior del límite de gasto en más del 6%, los niveles de gasto para el período de tres años siguiente tienen que reducirse por el monto correspondiente.

El caso suizo pone de relieve algunas de las complejidades que tienen que resolverse al establecer un tope de gastos. El hecho de que el nivel total de gastos debe ser compatible con los ingresos realza la importancia de la calidad de los pronósticos. La volatilidad de algunas partidas de impuestos –como por ejemplo el impuesto sobre el ingreso de capital y las ganancias corporativas– puede llevar a pronosticar errores que conduzcan a desvíos del resultado deseado. Además, el ajuste se basa en una estimación del PBI potencial –que es inobservable tanto antes como después. Las incertidumbres sobre el nivel de PBI potencial son un serio obstáculo para efectuar ajustes estructurales de los topes de gastos, y pueden introducir variaciones en el tope de gastos que no tienen una justificación cíclica.

llo regional, infraestructura, soporte del desempleo, o bienestar social, es la diferencia característica entre los partidos políticos o facciones dentro de los partidos. Determinar la asignación del presupuesto a sectores globales es, desde esta perspectiva, una etapa que debería atraer significativa atención, dado que es en este momento cuando se fijan las políticas. Sin embargo, una nueva ronda de preparación del presupuesto no da libertad ilimitada para revalorizar políticas del gobierno.

Para un año dado, gran parte del gasto es fijada por contratos legalmente vinculantes, la legislación para el empleo público y acuerdos anuales sobre incrementos salariales, compromisos explícitos con áreas específicas o legislación sobre prestaciones. Los cambios radicales son rara vez posibles de un año a otro. La política presupuestaria puede ser redirigida, pero los resultados notables pueden llevar más de un año.¹⁷ Cuando se toma en cuenta la inercia de las políticas corrientes, una parte significativa de las asignaciones para el sector se convierte en un proceso políticamente tranquilo de estimar correctamente el gasto para decisiones políticas que ya se están instrumentando.

Por lo tanto, la cuestión contenciosa es determinar de qué modo distribuir cualesquiera espacios adicionales para el gasto —o si así se pidiera, en dónde efectuar los recortes de gastos— que es un emprendimiento más manejable que hacer una revalorización completa de las políticas de gobierno. Asimismo, el criterio ejercido por el gobierno está a menudo limitado por los compromisos políticos efectuados con anterioridad a través de acuerdos de coalición, manifiestos partidarios, programas políticos o por declaraciones del presidente, primer ministro u otros representantes del gobierno. Por lo tanto, la etapa de asignaciones es, en cierta medida, un proceso de consolidar compromisos políticos, y traducirlos en un plan de gastos coherente.

Este punto de vista del proceso pone de relieve la importancia de

¹⁷ El hecho de que los grados de libertad para introducir cambios políticos en el corto plazo sean limitados es otro fuerte argumento para adoptar un marco de mediano plazo en la presupuestación, a través de la cual se exponen los efectos fiscales más allá del año siguiente. Al expandir el horizonte a un periodo de tres a cinco años más allá del año en curso, el gobierno tiene un marco en el cual se pueden analizar los efectos diferidos de las reformas, y se pueden presentar medidas fuera del ciclo de presupuesto anual.

tener capacidad para efectuar proyecciones de gastos precisas. A menos que la asignación a sectores se base en una evaluación calificada del costo de continuar las políticas corrientes y el costo de nuevas iniciativas, su utilidad resulta altamente cuestionable. Una comprensión insuficiente de la dinámica del gasto de las políticas del gobierno es un amplio obstáculo para la gestión del presupuesto.

Un estricto procedimiento descendente presupone que las decisiones tomadas con anterioridad en el proceso de presupuesto son

Recuadro 4 Reuniones del gabinete sobre presupuesto en Suecia

Suecia opera un tope multi-anual sobre el gasto nominal del gobierno central. Esto significa que se establece un tope total vinculante tres años antes del comienzo del año presupuestario, y la propuesta de presupuesto del gobierno debe adaptarse a un límite total predeterminado. El presupuesto del Estado es estructurado en 27 áreas de gastos, bajo el cual hay aproximadamente 500 afectaciones.

Las principales directivas de la política de presupuesto son discutidas y decididas en un *retiro del gabinete sobre el presupuesto*, que tiene lugar durante dos días a mediados de marzo de cada año. En ese momento, se presenta al gabinete un tope total para el tercer ejercicio adicional en el marco multi-anual renovable. En el retiro del gabinete sobre el presupuesto también se establecen los topes para cada gasto, basado en una propuesta del ministro de Hacienda. La decisión sobre los topes para las áreas de gastos es colectiva, y no ha habido negociaciones o tratos entre el ministro de Hacienda y el primer ministro, por una parte, y los ministros del sector, por la otra, antes de la reunión del gabinete. Cualquier ministro que desee incrementar el monto asignado a un área de gastos en la propuesta del ministro de Hacienda debe convencer a todos los otros ministros que hagan un recorte correspondiente en otras áreas de gastos para asegurar el cumplimiento del tope de gastos total. Las principales políticas del gobierno para el mediano a largo plazo, junto con los topes para las 27 áreas de gastos, son presentadas al parlamento en el *Proyecto de Política Fiscal de Primavera* el día 15 de abril.

El retiro del gabinete sobre el presupuesto permite al gobierno establecer las principales políticas presupuestarias de manera coordinada en una etapa temprana del proceso de preparación del presupuesto. El hecho de que la decisión es colectiva promueve la disciplina y crea presión de los pares sobre los ministros individuales para justificar sus políticas de sector. La asignación del área de gastos proporciona a la preparación continuada del presupuesto una estructura firme, y brinda un punto de referencia ampliamente aceptado en las negociaciones entre el ministro de Hacienda y los ministros de línea.

respetadas y seguidas. Esto implica que el tope total y las asignaciones de sector son *políticamente realistas*. Un nivel mínimo de fondos para los diversos sectores se debe poner a disposición en el presupuesto, y esta asignación debe estar respaldada por un número suficiente de miembros en el cuerpo de toma de decisiones. Cierta clase de apoyo de las asignaciones sectoriales, que pueden estar referidas a etapas posteriores en el proceso de presupuesto, es necesaria, si bien el formato exacto de esta decisión es determinado por circunstancias específicas del país. Salvo por la circunstancia muy especial en donde la agenda política es dictada completamente por sólo una persona o muy pocas en el ejecutivo, la fase de las asignaciones tendrá que involucrar a todo el gabinete de ministros. La reunión del gabinete sobre el presupuesto presentada en el Recuadro 4 ilustra de qué manera este proceso se organiza en Suecia.

Para que los topes del sector sean efectivos en el proceso de preparar el presupuesto, es vital que sean *operativos*. Por esta razón, tienen que ser definidos en una dimensión que no se puede trasladar fácilmente a la clasificación del presupuesto y la estructura organizativa de la administración del gobierno. Los topes de sector que se estiran sobre varios ministerios requieren una coordinación que puede ser difícil de lograr en la práctica. Para asegurar adhesión a los topes es, además, importante tener una clara contabilidad del tope respectivo en el proceso de preparación del presupuesto. Esto es difícil de ejecutar si el tope es compartido entre varios ministerios.

D. El mandato de los ministros del sector

Una vez que se han establecido las principales directivas de la política de presupuesto, comienza el proceso de preparar los detalles del presupuesto. Las amplias indicaciones de las prioridades políticas reflejadas en los topes del sector tienen que ser traducidas a actividades concretas, con las correspondientes asignaciones presupuestarias. Esta es, en gran medida, una tarea para empleados públicos profesionales en los ministerios de línea y organismos de gastos. Las cuestiones operativas acerca de la mejor manera de lograr los objetivos detallados por el liderazgo político son, en la mayoría de los casos, de interés limitado para los miembros del gabinete. No es posible, sin embargo, trazar una línea clara entre el significado político de una partida en el presupuesto y su impacto

fiscal. A veces cuestiones pequeñas y detalladas –en especial cuando hay una perspectiva de distribución o regional– se convierten en políticamente importantes. Es de esperar un cierto grado de participación por parte del liderazgo político en esta etapa del proceso de preparación.

El hecho de que haya topes que restrinjan el alcance del gasto dentro de cada sector, significa que se puede otorgar a los ministerios de línea y los organismos de gastos un mandato importante para determinar el mejor modo de asignar recursos para lograr el objetivo político total para el sector respectivo. Los ministerios de línea y los organismos tienen en general un conocimiento superior de los aspectos operativos de la administración. El ministerio de Hacienda deberá tener fuertes argumentos para objetar una propuesta de asignación de recursos dentro del tope de un sector. La flexibilidad agregada en un procedimiento descendente tiene el potencial de incrementar la eficiencia, a la vez que preserva un control pertinente del gasto.¹⁸

Puede haber, sin embargo, razones para imponer ciertas restricciones a la posibilidad de reasignar gastos dentro del tope del sector. Más importante es que cualquier cambio en la composición del presupuesto del sector no contenga *incrementos escondidos de gastos* –incluso durante un horizonte de tiempo mayor que el año siguiente. Las variaciones temporarias en el gasto son naturales para un número de partidas en el presupuesto, por ejemplo, en programas de prestaciones y pagos de intereses sobre la deuda del gobierno. Es probable que usar una declinación temporaria en el gasto para financiar nuevas iniciativas políticas de naturaleza permanente signifique tensiones futuras sobre las finanzas públicas. Asimismo, puede haber razones para restringir las posibilidades de transferir entre ciertas categorías de gastos en el presupuesto. Un mandato irrestricto de reasignar fondos del presupuesto a sueldos

¹⁸ Según lo demostrado por Hendrick (1992), el impacto de un proceso descendente sobre las reasignaciones depende de la naturaleza, tamaño y perfil político del sector. El grado de flexibilidad del gasto varía significativamente entre diversas áreas, y la capacidad para lograr una implementación política más racional y eficiente transfiriendo la planificación operativa sólo emergerá en la medida en que los ministros de línea o los ejecutivos de organismos tengan poder de decisión concreto sobre sus sectores. Este poder de decisión se ve disminuido cuando factores exógenos determinan en gran medida el gasto, en áreas de alto perfil, o cuando el tamaño del sector es pequeño.

puede, a falta de cualquier mecanismo efectivo por controlar el gasto de personal, mermar otras partidas. Otros casos en donde se puede justificar restringir reasignaciones de presupuesto es entre el gasto de programa y la administración de programas o entre gasto corriente y de capital.

IV. Procedimientos de votación descendente en el parlamento

Una secuencia descendente de toma de decisiones está destinada a promover la racionalidad colectiva en un ambiente caracterizado por un gran número de potenciales efectos directos del presupuesto y numerosos encargados de tomar decisiones con intereses en conflicto. Tal situación se encuentra no sólo durante la preparación de la propuesta de presupuesto del gobierno, sino también, *mutatis mutandis*, en el proceso de votar el presupuesto a través del parlamento.¹⁹

A. Rol y riesgo de la aprobación parlamentaria del presupuesto

Formalmente, el parlamento tiene suprema autoridad sobre el tamaño y composición del presupuesto. Sin embargo, no establece, en general, una alternativa de presupuesto abarcadora.²⁰ Un rechazo completo del presupuesto propuesto indicaría una falta de apoyo de las políticas del gobierno y, en consecuencia, del gobierno en sí mismo. La prerrogativa del parlamento es más bien aprobar o rechazar el presupuesto del gobierno, sujeto a que se introduzcan reasignaciones o medidas adicionales durante el proceso de votación.

La posibilidad de que el parlamento, a través de modificaciones al presupuesto, eleve los gastos por encima del nivel propuesto por el gobierno crea un riesgo adicional para la sustentabilidad fiscal. Si bien es posible que cada afectación no esté sujeta a revisión, los

¹⁹ Para un debate acerca del significado del sistema de votación para los resultados fiscales, véase Grilli y otros (1991) o Lijphart (1999).

²⁰ Si bien esta posibilidad existe formalmente en algunos países (por ejemplo, Alemania y Luxemburgo) es típico que no sea de relevancia práctica para el proceso de presupuesto, con una notable excepción: los Estados Unidos, en donde el Congreso puede adoptar un presupuesto que no se origina en el gobierno.

parlamentaristas individuales tienen a menudo interés por promover intereses especiales, que podrían deshacer la rectitud fiscal en la preparación del presupuesto. Es posible que los incrementos de gastos reales no sean grandes, pero existe un efecto latente en el sentido de que el gobierno debe tomar en cuenta la posibilidad de modificaciones, y formular una propuesta de presupuesto que sea aceptable para el parlamento.

El parlamento puede verse restringido en los cambios que se puedan introducir al presupuesto. Se puede exigir, por ejemplo, que cualquier propuesta que aumente el gasto esté acompañada por una propuesta correspondiente para disminuir otra partida del presupuesto por el mismo monto, o para aumentar el ingreso de modo que el equilibrio del presupuesto permanezca sin cambio. La intención de tales restricciones es mantener la disciplina fiscal durante la aprobación del presupuesto. El argumento a favor de revisar los procedimientos de voto para asegurar la sustentabilidad fiscal depende, en consecuencia, de la eficacia de los procedimientos parlamentarios existentes.

B. Aprobación descendente

Un procedimiento de aprobación parlamentaria que comienza con un debate y voto sobre diversas subcategorías de gasto, y sólo en la etapa de las conclusiones vota el presupuesto global (es decir, cuando el presupuesto es aprobado desde abajo hacia arriba) da lugar a las mismas cuestiones que las discutidas más arriba. En cambio, la aprobación se puede organizar de arriba hacia abajo, iniciando el debate parlamentario con un voto de los parámetros fiscales globales, como por ejemplo el gasto total, el ingreso estimado y el equilibrio presupuestario resultante, y los requisitos de prestaciones. Una vez que se han determinado estos aspectos globales, el parlamento vota las principales directivas políticas —en términos de asignaciones sectoriales— con la restricción de que la suma de los topes del sector no puede superar el límite de gasto global votado en la primera etapa. Sólo en una tercera etapa los detalles del presupuesto son llevados a las comisiones del sector para su revisión. Nuevamente, la posibilidad de introducir cambios en el presupuesto sectorial está sujeta a la restricción de que se respete el tope del sector determinado con anterioridad. Esto significa que los miembros del parlamento pueden elevar el gasto sólo si pueden movilizar apoyo sufi-

ciente para una disminución que compense de otra partida de gasto *dentro del mismo sector*. Los procedimientos de votación descendente en el parlamento noruego se describen en el Recuadro 5.

Un procedimiento de voto descendente no prohíbe, ni siquiera limita el alcance del parlamento para modificar la propuesta de presupuesto del gobierno. Sólo requiere que *los efectos globales* de los cambios propuestos sean explícitamente reconocidos y respaldados por un número suficiente de miembros del parlamento, o que los

Recuadro 5

Aprobación parlamentaria descendente en Noruega

El Parlamento Noruego (Storting) tiene facultades ilimitadas para introducir modificaciones a la propuesta de presupuesto del gobierno a través de un voto por simple mayoría. En el pasado era común que se empeorara el equilibrio del presupuesto durante el transcurso del debate parlamentario, dado que se agregaban nuevas partidas de gastos sin los recortes de gastos correspondientes o la introducción de medidas que incrementaran el gasto.

Siguiendo una reforma presupuestaria en 1997, la aprobación parlamentaria del presupuesto sigue un enfoque descendente, a través del cual se ha fortalecido la disciplina fiscal.

- Cuando el proyecto de presupuesto se presenta al parlamento, se remite a la Comisión Permanente de Finanzas y Asuntos Económicos, que lleva a cabo una profunda revisión de la política fiscal global y los agregados al presupuesto.
- Después de un debate de esta comisión, se presenta al parlamento una recomendación del gasto total, tope para 22 sectores de gastos, y el ingreso estimado para su adopción.

La decisión sobre la asignación sectorial, que es efectuada en una única resolución, es vinculante para el procedimiento de procesar los detalles del presupuesto en las 12 comisiones permanentes del sector. Las comisiones del sector pueden proponer cambios a la asignación de gastos en la propuesta del gobierno, pero deben cumplir con el tope del sector determinado a través del voto temprano en el parlamento. Esto significa que si la comisión presenta un aumento en una afectación, debe, al mismo tiempo, proponer una reducción correspondiente en otra afectación *bajo el tope de gastos del mismo sector*. Las recomendaciones de las comisiones permanentes son presentadas para su aprobación parlamentaria para el 15 de diciembre a más tardar. Las afectaciones bajo los tope de gastos del sector son adoptadas colectivamente a través de una resolución única.

cambios en la composición del presupuesto sirvan para compensar. Según comentáramos con anterioridad, un proceso descendente podría alterar potencialmente la toma de conciencia de las cuestiones macroeconómicas y de sustentabilidad fiscal tratando el nivel total de gastos como una decisión independiente y no como el residual de una serie de votos individuales.

V. Resumen y Conclusión

La organización del proceso de presupuesto, y más específicamente el orden en el cual se toman las decisiones sobre el tamaño y composición del presupuesto, tienen impacto sobre la capacidad del gobierno para examinar sólidas políticas fiscales. Al asegurar que se tome una decisión sobre el nivel de gasto total antes de que se asigne el presupuesto a sectores principales, y que se fijen topes sectoriales antes de que se negocien los detalles del presupuesto (es decir, al preparar y aprobar el presupuesto de arriba hacia abajo), es posible fortalecer la suma del control fiscal y alinear mejor el presupuesto con las prioridades políticas.

La razón fundamental de la presupuestación descendente se torna clara si se ve el proceso de presupuesto como un problema de coordinación. El presupuesto del gobierno central consiste en cientos —y en muchos casos miles— de asignaciones de recursos individuales, que involucran a numerosos responsables de adoptar decisiones, cada uno con una preferencia diferente. Asimismo, el proceso de toma de decisiones se caracteriza por información imperfecta y asimétrica y tiempo limitado para preparación y negociaciones. Un proceso descendente reduce las dimensiones de las decisiones presupuestarias tempranas a un nivel más manejable, permitiendo decisiones más informadas sobre política global. Al someter decisiones de menor nivel de gastos a las restricciones decididas en las etapas tempranas del proceso, las cuestiones de sustentabilidad fiscal se internalizan en la preparación de políticas sectoriales detalladas, y reducen el riesgo de que tenga cabida un gasto superior a las prioridades de la política fiscal global del gobierno durante el transcurso de la preparación y aprobación del presupuesto.

Si bien conceptualmente distinguibles unos de otros, los elementos de la presupuestación descendente o de arriba hacia abajo y la ascendente o de abajo hacia arriba están presentes en toda la pre-

supuestación. Por lo tanto, introducir una presupuestación descendente es una cuestión de cambiar el equilibrio, más que un completo cataclismo y reorganización de las prácticas presupuestarias existentes. Sin embargo, para cosechar los beneficios de un enfoque descendente es necesario resolver algunas cuestiones.

Primero, un proceso para determinar el nivel de gasto global deberá ser institucionalizado. Una presupuestación descendente efectiva requiere que se respete la decisión sobre el gasto total a lo largo del proceso de presupuesto –y sólo se revise en las situaciones de crisis más extremas. Asimismo, para promover la sustentabilidad fiscal se deberá fijar el nivel de gasto global a un nivel compatible con los objetivos de política fiscal global del gobierno y con las condiciones económicas vigentes.

Segundo, la asignación sectorial tiene que tomar en cuenta la inercia de las políticas existentes, los compromisos políticos previos asumidos por el gobierno, y cualesquiera nuevas políticas que el gobierno desee lanzar. Esto pone de relieve la importancia de una buena comprensión técnica de en qué forma se desarrollan las políticas de presupuesto a lo largo del tiempo, y una capacidad para efectuar proyecciones de gastos precisas. Sólo si las asignaciones sectoriales son creíbles y realistas será racional hacer cumplirlas en la preparación continuada del presupuesto.

Tercero, en un proceso descendente, es posible desarrollar el traspaso de una significativa autoridad para preparar detalles presupuestarios a ministros de línea individuales, siempre que se respeten los toques sectoriales fijados con anterioridad en el proceso. Al permitir que el ahorro generado dentro de los toques se use para nuevas iniciativas, se promueven las reasignaciones y las mejoras en la eficiencia. Sin embargo, es necesario establecer algunos principios para los tipos de redistribuciones que se pueden efectuar dentro de un sector para asegurar la disciplina fiscal y la observancia de prioridades políticas clave.

También se puede aplicar un enfoque descendente respecto de la presupuestación al proceso de aprobación del presupuesto en el parlamento, para dar estructura y estabilidad a un proceso que de otro modo corre el riesgo de quedar atrapado por intereses de sectores o un juego estratégico. Los beneficios de una aprobación de presupuesto descendente o de arriba hacia abajo dependerán de los procedimientos de voto existentes, y de las posibilidades de introducir modificaciones o bloquear la aprobación del presupuesto.

Referencias

Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes, y Ernesto Stein, 1999, "Instituciones presupuestarias y desempeño fiscal en América Latina", *Journal of Development Economics* Vol. 59, páginas 253 a 273.

Andersen, Torben M., 2005, "¿Existe un rol para la política de estabilización fiscal activa?" *CESifo Economic Studies*, Vol. 51, No. 4/2005, páginas 511 a 547.

Blinder, Alan S., 2006, "The Case Against the Case Against Discretionary Fiscal Policy", en *The Macroeconomics of Fiscal Policy*, ed. Por Richard W. Kopcke, Geoffrey M.B. Tootell, y Robert K. Triest (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press).

Blöndal, Jón R., Jens Kronmann, y Michael Ruffner, 2002, "Presupuestación en Finlandia", *OECD*.

Bozeman, Barry y Jeffery D. Straussman, 1982, "Encogiendo presupuestos y contracción de la teoría del presupuesto", *Public Administration Review*, Noviembre/Diciembre 1982, páginas 509–515.

Debrun, Xavier, Laurent Moulin, Alessandro Turrini, Joaquim Ayuso-i-Casals y Mammohan S. Kumar, 2008, "Atado al mástil? Normas fiscales nacionales en la Unión Europea", *Economic Policy*, Abril, páginas 297–362.

———, Hauner David, y Manmohan S. Kumar (2009), "Organismos fiscales independientes", *Journal of Economic Surveys*, Vol. 23, No. 1, páginas 44–81.

Ehrhart, Karl-Martin, Roy Gardner, Jürgen von Hagen, y Claudia Keser, 2006, "Proceso de presupuesto: Teoría y evidencia experimental", *Center for Applied Economics and Policy Research Working Paper 2006–09* (Indiana: Center for Applied Economics and Policy Research).

Ellwood, John W., 1983, "Control del presupuesto en un entorno redistributivo", en Allen Schick (ed.) *Making Economic Policy in Congress* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute).

Comisión Europea, 2006, "Normas fiscales numéricas e Instituciones para finanzas públicas sólidas", *Public Finances in EMU 2006*, páginas 149 a 168 (Bruselas: Comisión Europea).

Ferehohn, John, Keith Krehbiel, 1987, "El Proceso de presupuesto y el tamaño del presupuesto", *American Journal of Political Science* 31, páginas 296 a 320.

Gleich, Holger, 2003, "Instituciones presupuestarias y desempeño fiscal en los países de Europa Central y Oriental", *European Central Bank Working Paper No. 215*.

Grilli, V., D. Masciandaro, y G. Tabellini, 1991, "Instituciones políticas y monetarias y políticas financieras públicas en los países industriales", *Economic Policy* 13, páginas 343 a 392.

de Haan, Jakob y Jan-Egbert Sturm, 1994, "Determinantes políticos e institucionales de la política fiscal en la comunidad europea", *Public Choice* 80, páginas 157 a 172.

———, 1997, "Determinantes políticos e institucionales de los déficits de presupuesto de la OCDE y gastos del gobierno: nueva investigación", *European Journal of Political Economy*, Vol. 13, páginas 739 a 750.

Hallerberg, Mark y Jürgen von Hagen, 1997, "Secuenciación y volumen del presupuesto: reconsideración", *Centre for Economic Policy Research Working Paper* No. 1589 (Londres: CEPR).

Hendrick, Rebecca, 1992, "Compensaciones presupuestarias bajo la presupuestación descendente y ascendente", *Public Budgeting and Financial Management* 4(2), páginas 327 a 358.

Hemming, Richard, Michael Kell, y Selma Mahfouz, 2002, "La eficacia de la política fiscal para estimular la actividad económica – Revisión de la literatura", Documento de trabajo del FMI 02/08 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Fondo Monetario Internacional, 2008, *World Economic Outlook: Financial Stress, Downturns and Recoveries*, Octubre 2008 (Washington).

———, 2009, *El estado de las finanzas públicas: Perspectiva y políticas a mediano plazo después de la crisis de 2008*, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/030609.pdf> (Washington).

Jonung Lars y Martin Larch, 2006, "Mejora de la política fiscal en la UE: El caso de los pronósticos independientes", *Economic Policy* Vol. 21 No. 47, páginas 491 a 534.

Larch Martin y Matteo Salto, 2005, "Normas fiscales, inercia y política fiscal discrecional", *Applied Economics* 37, páginas 113 a 146.

Lijphart, A., 1999, *Patrones de democracia: Formas de gobierno y desempeño en treinta y seis países* (New Haven: Yale University Press).

Kim, John M. y Chung-Keun Park, 2006, "Presupuestación descendente como herramienta para la gestión de recursos centrales", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 6, No. 1 (París: OECD).

Ljungman, Gösta, 2008, "Topes de gastos – Estudio", Documento de Trabajo del FMI 08/282 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

McCubbins, Mathew D. y Thomas Schwartz, 1985, "La política de la llanura", *Public Choice* 46, páginas 45 a 60.

Molander, Per, 1999, "Reforma de las instituciones presupuestarias.

Experiencias suecas” en R.R. Strauch y J. von Hagen (eds.) *Institutions, Politics and Fiscal Policy* (Boston: Kluwer Academic Publishers).

Perotti, Roberto y Yianos Kontopoulos, 2002, “Política fiscal fragmentada”, *Journal of Public Economics*, No. 86, páginas 191 a 222.

Poterba, James M., 1993, “Respuestas del Estado a las crisis fiscales: Los efectos de las políticas e instituciones presupuestarias”, *NBER Working Paper 4375*.

Spilimbergo, Antonio, Steve Symansky, Olivier Blanchard, y Carlo Cottarelli, 2008, “Política fiscal para la crisis”, *IMF Staff Position Note SPN/08/01* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Stein, Ernesto, Ernesto Talvi, y Alejandro Grisanti, 1999, “Arreglos institucionales y desempeño fiscal: la Experiencia latinoamericana” en James M. Poterba y Jürgen von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* (Chicago: The University of Chicago Press).

Wildavsky, Aron, 1992, *La nueva política de los procesos presupuestarios* (New York: Harper Collins).

Weingast, B., K. Shepsle, y C. Johnson, 1981, “Aspectos de economía política de beneficios y costos: Enfoque neoclásico de la política redistributiva”, *Journal of Political Economy* 89.

von Hagen, Jürgen, 1992, “Procedimientos presupuestarios y desempeño fiscal en la CE”.

Economic Papers, DG-II (Bruselas: Comisión Europea).

Woo, Jaejoon, 2003, “Determinantes económicos, políticos e institucionales de los déficits públicos”, *Journal of Public Economics*, No. 87, páginas 387 a 426.

Yläoutinen, Sami, 2004, “Marcos Fiscales en los países de Europa Central y Occidental”, Ministerio de Hacienda, Finlandia, Discussion Paper No. 72.

Esta edición se terminó de imprimir
en Febrero de 2010, en Gráfica Laf s.r.l.
Monteagudo 741 (B1672AFO) - Provincia de Buenos Aires

