

La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones

Maurici Lucena Betriu

Documento de trabajo 20/2003



Maurici Lucena Betriu

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona (especialidad Economía). Master en Economía y Finanzas por el Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI).

Consultor en Solchaga Recio & asociados. Profesor asociado en la Universidad Carlos III de Madrid durante el curso 2001-2002. Articulista habitual del diario Cinco Días.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Maurici Lucena Betriu

ISBN: 84-96204-19-7

Depósito Legal: M-37958-2003

Contenido

Resumen ejecutivo	5
1 El presupuesto y la transparencia presupuestaria	7
1.1 La importancia del presupuesto	7
1.2 La transparencia presupuestaria: definición y beneficios	8
2 La transparencia presupuestaria en España	11
2.1 Los avances de la LGEP en el frente de la transparencia	12
3 Las fuentes de la opacidad presupuestaria en España	14
3.1 El volumen de la documentación y la Ley de Acompañamiento	14
3.2 El “libro amarillo”	15
3.3 Las previsiones y estimaciones económicas	15
3.4 Las modificaciones presupuestarias	16
3.5 El traslado de gasto público a ejercicios futuros	17
3.6 La contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional	17
3.7 El gasto público fuera del presupuesto	18
3.8 El gasto público diferido	19
3.9 Los avales del Estado	20
3.10 Las pensiones públicas futuras	21
3.11 El deficiente funcionamiento del TC en las tareas de control externo	22
4 Propuestas para mejorar la transparencia presupuestaria	24
4.1 Las etapas de elaboración y discusión del presupuesto	25
4.2 Creación de una Oficina Presupuestaria dependiente de las Cortes	26
4.3 Las etapas de ejecución y liquidación del presupuesto	28
4.4 El gasto público “huido” y la contabilización de la inversión pública	29
4.5 La relación de avales y las pensiones públicas futuras	30
4.6 La reforma del TC	31
Bibliografía	33

La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones

Maurici Lucena Betriu

Economista.

Tras el nacimiento del euro, el presupuesto del sector público se ha convertido en la herramienta de política económica más poderosa en el ámbito nacional. Es deseable que el proceso presupuestario sea transparente –es decir, que permita a todos los agentes interesados conocer la verdadera situación de las finanzas públicas– porque la transparencia mejora la calidad del proceso democrático y coadyuva a la estabilidad macroeconómica.

En las últimas décadas, sin embargo, el extraordinario crecimiento del sector público español se ha traducido en un aumento enorme del volumen de la información presupuestaria, al tiempo que el establecimiento de metas presupuestarias numéricas (Maastricht, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y la Ley de Estabilidad Presupuestaria) ha estimulado las prácticas de ocultación del gasto público.

En la actualidad, algunos de los más graves obstáculos a la transparencia presupuestaria en España son la inabarcable extensión de la documentación del presupuesto, la falta de rigor en la elaboración de las previsiones económicas sobre las que se proyectan los ingresos y gastos públicos, los problemas que persisten en la aplicación de los principios contables, el ingente volumen de fondos públicos “huido” del presupuesto, así como las carencias del Tribunal de Cuentas en su tarea de control externo de las finanzas públicas.

Además de describir los elementos que en mayor medida introducen opacidad en el proceso presupuestario, este trabajo propone medidas conducentes a mejorar la transparencia. Frente a la opción de una reforma integral (cuyo diseño y aplicación son de gran complejidad), las propuestas de este documento presentan la ventaja de su concreción, su relativamente bajo coste de implantación y su presumible elevada eficacia.

De entre las distintas medidas que se preconizan, las siguientes son las más destacadas:

- Obligar al poder legislativo, con el fin de introducir criterios de eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos públicos, a establecer cada año en el presupuesto un número no muy elevado de programas de gasto que, con posterioridad, permitan la evaluación del grado de cumplimiento de sus objetivos.
- Reforma del contenido del llamado “libro amarillo”, informe que debe ser un resumen del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado verdaderamente útil para políticos, analistas y cualquier ciudadano con interés en la gestión de los fondos públicos.
- Supresión de la denominada “Ley de Acompañamiento”, muchas de cuyas medidas relacionadas con el presupuesto no son debidamente discutidas en las Cortes Generales.
- Obligar al gobierno a contrastar las previsiones y estimaciones económicas implícitas en el presupuesto con las de otras entidades públicas y privadas.
- Creación de una Oficina Presupuestaria dependiente de las Cortes Generales, orientada a asesorar de forma independiente a los parlamentarios y dirigida por un profesional de reconocido prestigio en temas fiscales.
- Contabilizar la liquidación del presupuesto conforme a los criterios del SEC’95, eliminando, por tanto, el sistema de contabilidad presupuestaria española.
- Incluir en el “Informe Económico-Financiero de los Presupuestos Generales del Estado” la relación de los avales del Estado “activos”, una estimación de los compromisos futuros por el pago de las pensiones públicas, y el detalle de los plazos y las cantidades acordados en las obras públicas contratadas conforme a la modalidad de pago aplazado.
- Reforma del Tribunal de Cuentas, por medio de la “despolitización” de sus cargos ejecutivos y la introducción de sistemas de evaluación de la eficiencia y la eficacia de la actividad económico-financiera del sector público.

1. El presupuesto y la transparencia presupuestaria

1.1 La importancia del presupuesto

Con el nacimiento del euro en 1999 España, al igual que el resto de los Estados miembros de la Unión Económica y Monetaria (UEM), delegó la política monetaria en el Banco Central Europeo al tiempo que perdió la capacidad de ajuste rápido proporcionada por la modificación del tipo de cambio de la extinta peseta. En la actualidad, por consiguiente, la política fiscal –articulada por medio del presupuesto– constituye la principal herramienta de política económica en el ámbito nacional para mitigar el impacto de los shocks de demanda “asimétricos” (aquellos que afectan de modo distinto a cada uno de los países de la UEM). En aras de suavizar las aristas del ciclo económico, la política fiscal debe ser contracíclica, es decir, expansiva sobre la demanda agregada de la economía en las fases bajas del ciclo y restrictiva en caso contrario*.

De acuerdo con la definición de Neumark de la década de 1950, el presupuesto del sector público es “un resumen sistemático y cifrado, confeccionado en períodos regulares, de las previsiones de gastos –en principio obligatorias para el poder ejecutivo– y de las estimaciones de ingresos previstos para cubrir dichos gastos”. Aunque de manera imperfecta, la composición y el volumen de ingresos y gastos del presupuesto reflejan las preferencias colectivas mayoritarias de la sociedad.

El origen de la institución presupuestaria se remonta a finales del siglo XVII en Inglaterra, cuando el presupuesto surgió como instrumento de control del gasto público del gobierno por parte los distintos estamentos sociales, a fin de impedir que el monarca solicitara fondos de forma arbitraria y sin periodicidad establecida (para iniciar una campaña bélica, por ejemplo). En España, la Constitución de corte liberal que emanó de las Cortes de Cádiz (1812) contempló por primera vez la creación de un presupuesto público. A principios del siglo XX, el gasto público de los países más avanzados apenas representaba un

* El autor desea agradecer muy sinceramente a José Barea sus numerosas aportaciones a este trabajo. Asimismo, han resultado muy útiles los comentarios y sugerencias a una primera versión del documento de Emilio Albi, Carlos Mulas, Julio Segura y Carlos Solchaga. Por último, quiero agradecer los consejos de Joaquín Almunia, Antoni Castells, Manuel Conthe, Francisco Fernández Marugán, Miguel Ángel Fernández Ordóñez, José Manuel González-Páramo y Federico Prades. Por supuesto, los errores que subsistan son de mi entera responsabilidad.

10% del PIB. Sin embargo, tras la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo del Estado del Bienestar (impulsado a su vez por una modernización del sistema fiscal) y la instrumentación de políticas económicas de corte keynesiano desembocaron en un crecimiento extraordinario de la participación del sector público en la actividad económica. En España este proceso se retrasó un par de décadas debido, entre otros factores, a las manifiestas limitaciones de las autoridades económicas de la dictadura franquista. Con todo, a finales de la década de 1980 el sector público español era equiparable al de otros países avanzados, y en la actualidad el gasto público en nuestro país alcanza casi el 40% del PIB.

En suma, a día de hoy el gran peso relativo del sector público en el conjunto de la economía española, junto con la función estabilizadora esencial de la política fiscal consustancial a la unión monetaria, asigna al presupuesto una relevancia capital, mayor que en la etapa anterior al acceso de España al euro (cuando la responsabilidad de la consecución de los objetivos de política macroeconómica se repartía entre las políticas monetaria y cambiaria, además de la presupuestaria).

1.2 La transparencia presupuestaria: definición y beneficios

El diccionario¹ define transparencia como “claridad, falta de ambigüedad” e indica que el adjetivo (transparente) se aplica a “aquellas gestiones, operaciones, etc., de las que se da en todo momento información y no queda ninguna duda sobre su legalidad”. En el ámbito del sector público, conforme a la definición de González-Páramo (2001), un proceso presupuestario es transparente cuando permite a todos los agentes con interés en el proceso –gobierno, parlamento, instituciones de control interno y externo, mercados y ciudadanos– conocer la verdadera situación de las finanzas públicas y verificar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios. La anterior definición encierra implícitas dos exigencias que constituyen el hilo conductor de buena parte del presente trabajo, a saber, un proceso presupuestario transparente debe, primero, generar toda la información relevante a los fines mencionados y, segundo, incorporar los medios técnicos y humanos necesarios para dichos objetivos, con especial atención a la inteligibilidad de la información.

En términos de economía institucional, las instituciones presupuestarias son el conjunto de reglas que rigen las cuatro etapas del proceso presupuestario –elaboración, discusión y aprobación, ejecución, y liquidación y control–. Como es lógico, estas reglas condicionan todas las dimensiones de los resultados presupuestarios (Alesina y Perotti, 1996) y, por supuesto, también el grado de transparencia del proceso². Por tanto, el aumento de transparencia pasa necesariamente por la reforma de las instituciones presupuestarias.

¹ María Moliner, Diccionario de uso del español, 1998.

² Al mismo tiempo, en forma de feed-back, el grado de transparencia influye en los resultados presupuestarios, como el nivel de déficit o superávit de las cuentas públicas.

En nuestros días, la ausencia de transparencia presupuestaria en la mayoría de países con un mínimo desarrollo institucional constituye un serio problema (tal vez Nueva Zelanda sea la excepción más notoria), que en última instancia socava la calidad del proceso democrático. Los manuales sobre transparencia presupuestaria promulgados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)³ –entre otros– en los últimos años dan cuenta de la atención creciente que políticos y economistas han venido dedicando a este área, lo que incluso ha llevado a Fuentes Quintana a afirmar que “la transparencia es al sector público lo que el mercado al sector privado”.

Entre los múltiples beneficios derivados de un proceso presupuestario transparente quizá los siguientes son los más importantes:

- Mejora la calidad del proceso democrático al facilitar la “rendición de cuentas” del gobierno (*accountability*) y la evaluación de su actuación por parte de los electores, quienes pueden conocer las prioridades de gasto público, su eficiencia o el efecto de una reforma fiscal, y, por consiguiente, votar con base en un análisis retrospectivo del grado de cumplimiento de las promesas electorales;
- Contribuye a la estabilidad macroeconómica ya que aumenta la credibilidad de la política presupuestaria y estimula la reducción del déficit público (Alesina y Perotti, 1996) y la entrada de flujos de inversión extranjera directa;
- Facilita la comprensión por parte de los ciudadanos de algunos *trade-off* de política económica no triviales, como los relativos a las medidas de reforma de los sistemas públicos de pensiones;
- E impide la gestación oculta de crisis de sostenibilidad fiscal.

Es evidente que la transparencia presupuestaria perfecta es inalcanzable, entre otros motivos porque su evaluación depende de consideraciones subjetivas (específicas a cada uno de los agentes interesados en el proceso presupuestario). No obstante, la introducción de medidas conducentes a mejorar la calidad de la información del presupuesto y, por ende, a facilitar una rendición de cuentas real por parte del gobierno debería ser un objetivo irrenunciable de cualquier partido político. Es muy probable que las mejoras en el frente de la transparencia requieran cierto grado de consenso entre los distintas fuerzas políticas, pues ex-post el partido que llega al poder es el primer interesado en obstaculizar el impulso de medidas que faciliten el escrutinio público de su actuación de gobierno.

³ Véase FMI (2001) y OCDE (2000).

Sin duda, en los últimos lustros dos fenómenos, por encima de otras consideraciones, explican la actual opacidad presupuestaria en los países industrializados. Por una parte, el excepcional aumento del peso del sector público en el conjunto de la economía en la segunda mitad del siglo XX ha provocado que la cantidad de información que contienen las cuentas públicas sea mucho más extensa que antaño y, asimismo, que el análisis de esta información resulte necesariamente más complejo (un caso paradigmático es la sofisticación de los instrumentos de deuda pública y de las estrategias de cobertura de riesgos, con incidencia tanto en las partidas de ingreso como de gasto públicos). Por otra parte, en el contexto español, el establecimiento de metas presupuestarias numéricas –Maastricht primero, y actualmente el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP)⁴– y la supervisión de la política económica desde la Comisión Europea han acotado el margen de maniobra del presupuesto. La obligada austeridad fiscal ha estimulado una miríada de prácticas de ocultación en las finanzas públicas, cuyo ejemplo paradigmático es la profusión de partidas de gasto público no recogidas en el presupuesto y –lo que es más grave– no discutidas en las Cortes Generales, siendo previsible que esta tendencia se mantenga en el futuro en virtud de la aplicación de la LGEP desde 2003.

Lo cierto es que en la actualidad la documentación presupuestaria es ininteligible no sólo para la gran mayoría de ciudadanos, sino también para buena parte de los parlamentarios, hasta el extremo de que es necesario ser poco menos que un experto en la materia para poder extraer conclusiones cabales de entre las decenas de miles de páginas de texto y cuadros numéricos que cada año reciben los miembros del poder legislativo. Los políticos, conscientes de las dificultades de los electores y de las suyas propias para seguir adecuadamente el proceso presupuestario, tienen poco interés en controlar rigurosamente los ingresos y el gasto públicos y prefieren centrar su atención en aquellos otros terrenos en los que les resulta más fácil ejercer su influencia (Davey, 2000). Buena prueba de ello en España es que el debate presupuestario en el Congreso, tradicionalmente el más importante del año, ha quedado relegado a un segundo plano, eclipsado por el debate sobre el estado de la nación (Almunia, 2002). Incluso no es descabellado pensar que la dificultad de aproximación al proceso presupuestario es uno de los factores clave a la hora de entender el progresivo distanciamiento que ha tenido lugar entre los ciudadanos y las instituciones políticas que les gobiernan en los últimos lustros.

⁴ Básicamente, el criterio fiscal de Maastricht fijaba unos límites de déficit y deuda públicos del 3% y del 60% del PIB, respectivamente, para los países candidatos a acceder a la UEM, al tiempo que el PEC mantiene estas limitaciones después de la introducción del euro. Por su parte, la LGEP exige que las cuentas públicas españolas estén, salvo excepciones, equilibradas.

2. La transparencia presupuestaria en España

En términos generales el presupuesto español es poco transparente (FMI, 2002). En el proceso presupuestario subyacen algunos problemas de transparencia comunes a los países desarrollados y otros específicos derivados de la legislación y el acervo presupuestario de nuestro país.

Por motivos de extensión, el presente trabajo circunscribe su contenido a los Presupuestos Generales del Estado (PGE)⁵. Tras la firma del nuevo acuerdo de financiación autonómica en 2001, el Presupuesto de 2002 recogió ya parte de los efectos del nuevo sistema de financiación para las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el Presupuesto de 2003 es el primero que refleja la estructura definitiva de las cuentas públicas tras el acuerdo de 2001 y, por tanto, en los PGE para 2003 se deducen ya los gastos e ingresos con arreglo a los nuevos términos pactados⁶.

Desde la implantación de la democracia el sector público español ha experimentado cambios muy profundos, que, sin embargo, no han ido de la mano de una transformación de las instituciones presupuestarias de igual calado. Así, por ejemplo, la Ley General Presupuestaria se aprobó en 1977 y, aunque desde entonces se han introducido reformas parciales, en el momento de escribir estas líneas todavía no se ha legislado la nueva ley que por mandato explícito de la LGEP ha de sustituirla (el gobierno está incumpliendo los plazos que anunció).

Tal y como ha señalado Onrubia (2002), el proceso de reformas de las instituciones presupuestarias ha estado caracterizado por el continuismo desde 1977 hasta mediados de la

⁵ Los PGE comprenden los siguientes presupuestos: el presupuesto del Estado; los presupuestos de los Organismos Autónomos de la Administración General del Estado; el presupuesto de la Seguridad Social; los presupuestos de los Organismos Públicos a los que su normativa específica confiere carácter limitativo a los créditos de su presupuesto de gasto (Consejo de Seguridad Nuclear, Consejo Económico y Social, etc.); el presupuesto del Ente Público Radiotelevisión Española y de las restantes Sociedades mercantiles estatales para la gestión de los servicios públicos de radiodifusión y televisión; los presupuestos de las Sociedades mercantiles estatales; los presupuestos de las Fundaciones estatales a que se refiere el apartado 5, del artículo 6 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria; y los presupuestos de las Entidades públicas empresariales y de los restantes Organismos Públicos.

⁶ Las características principales del nuevo sistema de financiación autonómica son la cesión (parcial o total) de nuevos tributos (IVA e impuestos especiales) y la integración de la sanidad en el régimen general de financiación. Para una buena descripción y valoración detalladas del nuevo sistema, véase Salinas (2003).

década de los noventa, momento en el que los criterios de Maastricht y, con posterioridad, el PEC actuaron como catalizadores de cambios sustantivos. En particular, en el período de expansión económica que empieza en 1985 y concluye en 1992 se desaprovechó la ocasión de introducir mejoras y, de hecho, en la práctica los procesos de modificación presupuestaria se flexibilizaron y el poder ejecutivo sustrajo funciones presupuestarias asignadas originalmente al Parlamento. En la fase recesiva que siguió, el pulso reformista fue más firme, pero las medidas de 1993 y 1994 fracasaron a medio plazo porque afectaron sólo aspectos parciales de la institución presupuestaria española.

Los manuales de Hacienda Pública señalan que, a fin de que el presupuesto sea transparente y asigne los recursos de forma eficiente, debería elaborarse como un “presupuesto por objetivos”, basado en medir la eficacia y la eficiencia relativa de los programas alternativos de gasto para alcanzar un objetivo definido. En España la presupuestación por programas se introdujo en 1983, pero el impacto de esta reforma ha sido irrelevante puesto que en la práctica las clasificaciones orgánica y económica, junto con la aplicación del principio del “incrementalismo” a la mayoría de partidas de gasto, siguen siendo las únicas guías para la elaboración de las cuentas públicas. En consecuencia, los programas son simplemente el resultado de la agregación de gastos por centros más que de la asignación de recursos por objetivos (Albi, González-Páramo y Zubiri, 2000). Asimismo, el proceso de discusión parlamentaria, al igual que en la fase de elaboración, gravita alrededor de las clasificaciones orgánica y económica, obviando el análisis de los resultados previstos. Algunos de los motivos del fracaso de la reforma son, según Zapico (1988), la falta de interés de la clase política por basar el proceso presupuestario en el análisis y la evaluación, la inadecuada preparación del personal que interviene en las distintas etapas presupuestarias, así como las deficiencias de los sistemas de información.

El control de la gestión económico-financiera del presupuesto español corre a cargo de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) –control interno– y del Tribunal de Cuentas (TC) –control externo–. La IGAE básicamente se limita a verificar el cumplimiento del principio de legalidad en los procedimientos de ejecución de créditos, mientras que el TC fiscaliza la liquidación del presupuesto. En la práctica, ninguna de las dos instituciones presta demasiada atención al control de la eficiencia y la eficacia del gasto público, incumpliendo un mandato legal (Onrubia, 2002).

2.1 Los avances de la LGEP en el frente de la transparencia

Como se ha señalado, desde 2003 está en vigor la controvertida LGEP. Esta ley se articula en torno a los principios de estabilidad (equilibrio o superávit presupuestario), plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación de recursos públicos, y se aplica a todas las Administraciones Públicas. En su momento, la discusión pública acerca de la oportunidad de la ley se centró exclusivamente en el principio de estabilidad presupuestaria y su impacto sobre la capacidad de respuesta contracíclica de la política económica.

Además de la estabilidad, el otro principio nuclear de la LGEP es la transparencia, entendida como “rendición de cuentas” *ex-ante* y *ex-post*. Si bien desde la perspectiva del procedimiento parlamentario, tal y como ha apuntado Jiménez (2002), la LGEP introduce algunas perturbaciones (superposición de debates, indefinición en los casos de discrepancia entre el Senado y el Congreso, etc.), la verdad es que otras de las medidas aprobadas por esta ley aumentan la transparencia presupuestaria.

Así, la obligación de medir los saldos presupuestarios de las Administraciones Públicas y consolidar los entes públicos de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC'95) clarifica los criterios de consolidación y de contabilización en la etapa de liquidación; la explicación y discusión parlamentaria de los objetivos de déficit y de gasto en un marco macroeconómico plurianual permiten a los políticos y analistas verificar el realismo de las proyecciones contenidas en el presupuesto; la necesidad de diseñar y presentar planes correctores de desequilibrios presupuestarios facilita la evaluación de su viabilidad e impide la acumulación injustificada de deuda pública; la publicidad del destino de los eventuales superávits del Estado (reducción de deuda neta) y de la Seguridad Social (Fondo de Reserva de la Seguridad Social) despeja las dudas sobre el empleo de los recursos excedentes; y el establecimiento de un techo a las modificaciones de crédito del 2% del límite de gastos del presupuesto del Estado (conocido como Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria) así como el informe trimestral que el ejecutivo debe remitir a las Cortes Generales sobre la evolución de las modificaciones de crédito limitan el margen de maniobra del gobierno en decisiones que se toman al margen de las Cortes⁷.

Cuando se escribe este trabajo, desafortunadamente, otros muchos avances en el frente de la transparencia presupuestaria todavía se encuentran pendientes de concreción mediante desarrollos normativos y reglamentarios que, en principio, deberán incluirse en la nueva Ley General Presupuestaria. En este sentido, más allá de disputas doctrinales sobre la conveniencia de consagrar por ley el principio de la estabilidad presupuestaria, el verdadero reto de la LGEP a medio plazo es constituirse en catalizador de futuras medidas que profundicen la transparencia presupuestaria.

Algunos de los actuales obstáculos a la transparencia presupuestaria son la inabarcable extensión de la documentación presupuestaria, la falta de rigor en la elaboración de las previsiones económicas sobre las que se proyectan los ingresos y gastos públicos, los problemas que persisten en la aplicación de principios contables, el enorme volumen de fondos públicos “huído” del presupuesto, así como las carencias que exhibe el Tribunal de Cuentas en el control externo de las finanzas públicas (véase la sección 3). En la sección 4 del presente trabajo se esbozan varias propuestas encaminadas a mejorar la claridad de las cuentas públicas.

⁷ González-Páramo (2001).

3. Las fuentes de la opacidad presupuestaria en España

Como se ha comentado, el grado de transparencia del presupuesto español es bajo, a pesar de los tímidos avances en este frente impulsados por la LGEP. A continuación se reseñan los elementos que en mayor medida contribuyen a la opacidad.

3.1 El volumen de la documentación y la Ley de Acompañamiento

Los documentos de presentación del Proyecto de Ley de los PGE tienen un volumen de todo punto desmesurado. Los tomos del Proyecto para 2003 pesan ¡64 kilogramos!, lo que da una idea inmediata de las dificultades a las que cualquier diputado o analista se enfrenta al procesar la información. Sin la ayuda de los recursos técnicos y humanos necesarios, reunidos por ejemplo en una Oficina Presupuestaria dependiente de las Cortes Generales como la que existe en otros países (véase el apartado 4.2), los parlamentarios españoles –cuya formación es muy heterogénea– son incapaces de sintetizar la plétora de indicadores y cifras de la documentación que se les entrega (y menos aún de agruparlos con arreglo a una evaluación por objetivos). Paradójicamente, además, aunque la extensión de la documentación es inabarcable, el Proyecto de Ley de los PGE no ofrece a menudo la información relevante; por ejemplo, dejando a un lado la miríada de partidas de gasto público “huido” del presupuesto (véase la sección 3.7), en muchos casos la información no se presenta suficientemente desagregada. Por estos motivos, y a pesar de que el presupuesto es la expresión más directa de las intenciones de acción de gobierno, gran parte de los políticos dedica su tiempo a otras tareas en las que sus esfuerzos resultan más rentables desde el punto de vista electoral.

Por si fuera poco, en el momento de aprobar el presupuesto, la confusión aumenta con la tramitación conjunta de la “Ley de Acompañamiento” (Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social), con el tiempo convertida en un auténtico “cajón de sastre” presupuestario que, por la vía de trámite urgente, modifica sin justificación suficiente cada año multitud de aspectos esenciales de las finanzas públicas (reforma de tributos, normativas de contratación, etc.). No cabe duda de que la Ley de Acompañamiento menoscaba la transparencia, ofreciendo a políticos y grupos de interés la oportunidad de incidir de modo subrepticio en las cuentas del Estado sin el debido escrutinio público.

3.2 El “libro amarillo”

Tampoco resulta de gran ayuda la información que conforma el denominado “libro amarillo” de presentación del Proyecto de Presupuestos, que en algo menos de 300 páginas trata de dar una visión sucinta del presupuesto y de las eventuales modificaciones tributarias más relevantes. El “libro amarillo” constituye en la práctica la principal fuente de consulta para los analistas económicos y aquellos ciudadanos interesados en conocer de cerca la evolución de las finanzas públicas.

De nuevo, uno de los principales inconvenientes es que la información aparece clasificada en términos jurídico-administrativos en lugar de seguir un enfoque económico orientado a los resultados. En lo que se refiere a las reformas tributarias (como las del IRPF de 1998 y de 2003), es incomprensible que el Ministerio de Hacienda no publique su impacto presupuestario previsto. Es más, a la hora de analizar el presupuesto, uno de los objetivos principales de cualquier analista es averiguar cuál es el tono previsto –neutral, expansivo o contractivo– de la política fiscal, ejercicio que precisa comparar las cifras proyectadas con las del año anterior. Por ello, no se entiende que en aras de facilitar la comparación el “libro amarillo” no recoja un avance de la liquidación de las cuentas públicas presentes o, cuando menos, un resumen de las proyecciones del presupuesto pasado.

3.3 Las previsiones y estimaciones económicas

Las previsiones macroeconómicas son un elemento fundamental en la elaboración del presupuesto. El caso más obvio es el crecimiento del PIB, que determina en gran medida la evolución tanto de los ingresos como del gasto públicos (en una etapa de expansión económica la recaudación impositiva aumenta y el gasto de protección social disminuye; en una recesión ocurre lo contrario). Pues bien, de manera sorprendente las previsiones macroeconómicas implícitas en los PGE se preparan en el seno de los ministerios de Economía y Hacienda sin contrastarse con las previsiones de otras instituciones, ya sean públicas (como el Banco de España) o privadas (como los servicios de estudios de las entidades financieras).

Es claro que en la actividad de los equipos de coyuntura y previsión del poder ejecutivo incide un evidente conflicto de interés, pues las proyecciones finales pueden estar contaminadas por incentivos de índole política que poco tienen que ver con el análisis económico riguroso. Así, por ejemplo, en un año de elecciones el gobierno puede estar interesado en presentar un presupuesto con aumentos sustanciales de la inversión pública, pero que al mismo tiempo preserve un saldo entre ingresos y gastos equilibrado, para lo cual resulta de gran utilidad sobreestimar el crecimiento económico futuro. Un episodio re-

ciente ilustra este conflicto de interés: mientras que en el último trimestre de 2002 el “consenso de mercado” establecía para el siguiente año un crecimiento de la economía española ligeramente superior al 2%, el gobierno presentó en el Congreso un proyecto de presupuesto con una previsión del 3%.

En la fase de la elaboración del presupuesto, particularmente en las previsiones de recaudación impositiva, el análisis cuantitativo también es indispensable para estimar la elasticidad de los impuestos sobre el PIB (cómo varía la recaudación ante cambios de la producción). Los Presupuestos de 2001 se elaboraron con una previsión de crecimiento del PIB del 3,6% y el aumento real fue del 2,7% (0,9% de diferencia). En principio, la recaudación efectiva por impuestos debería haber sido inferior a la presupuestada, dado que la elasticidad entre esta variable y el PIB tiene signo positivo. Sin embargo, en el año 2001 los ingresos impositivos sobrepasaron ampliamente las previsiones (IGAE, 2001). Ello da una idea de la mala calidad del conjunto de estimaciones económicas implícitas en el presupuesto, lo que debilita la transparencia al restar fiabilidad a las cifras de ingresos y gastos. En particular, es evidente la necesidad de mejorar los modelos econométricos de previsión de ingresos públicos.

3.4 Las modificaciones presupuestarias

En la mayoría de las ocasiones, las modificaciones presupuestarias (créditos extraordinarios, créditos suplementarios, ampliaciones e incorporaciones) reducen la transparencia presupuestaria porque permiten elevaciones subrepticias del gasto proyectado sin discutirlo con anterioridad en las Cortes Generales, afectando seriamente la credibilidad del presupuesto aprobado. En 2001, las modificaciones representaron un 15 % del total del presupuesto de gastos (IGAE, 2001), lo cual es ilustrativo de la enorme laxitud que introducen en la etapa de ejecución del presupuesto. Desde la década de 1980, la autorización masiva de modificaciones ha dificultado el cumplimiento de las metas presupuestarias y, por ende, ha entorpecido la disciplina fiscal.

Aunque en condiciones ideales el gasto público vehiculado por medio de modificaciones presupuestarias debería ser nulo, la existencia de factores imponderables, como la “marea negra” provocada por el hundimiento del buque “Prestige” en 2002 –fenómeno imprevisible en el momento de elaboración de los presupuestos para dicho año–, aconseja mantener cierta flexibilidad en la autorización de gasto público adicional para hacer frente a situaciones imprevistas. Sería bueno, por tanto, mantener vigente la figura de las modificaciones presupuestarias, pero al mismo tiempo habría que conciliar este objetivo con el establecimiento de límites a su uso discrecional. Precisamente, de forma acertada, una de las medidas de la LGEP establece desde 2003 un techo estricto a las modificaciones de crédito, igual al 2% del límite de gastos del presupuesto del Estado (Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria).

3.5 El traslado de gasto público a ejercicios futuros

Desde 1989 el TC ha denunciado en repetidas ocasiones que los gobiernos suelen diferir el reconocimiento de sustanciales sumas de gasto público, cuyo pago efectivo ya han realizado, hasta posteriores ejercicios. El corrimiento de gasto público hacia ejercicios futuros socava la transparencia porque las cuentas públicas no reflejan la imagen fiel de la actividad económica del sector público. La auditoría de la IGAE de 1996, por ejemplo, determinó que existían gastos realizados en 1995 y años anteriores por un importe de 4.334 millones de euros sin cobertura presupuestaria que se pensaban imputar al ejercicio 1996 y siguientes (Barea, 2003).

A finales de 1996 se aprobó la Ley de Medidas de Disciplina Presupuestaria, que consagró el criterio contable de imputación temporal de la obligación de gasto al año natural del ejercicio presupuestario en el que se realizan las transacciones. Sin embargo, los desarrollos normativos posteriores a esta ley, primero, y algunos preceptos legales de la Ley de Acompañamiento del Presupuesto para 2003, después, han ocasionado el regreso a la situación que existía antes de la aprobación de la Ley de Disciplina Presupuestaria, posibilitando de nuevo trasladar fácilmente gastos de un ejercicio a otro (Barea, 2003).

3.6 La contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional

Durante algún tiempo, antes del acceso de España a la UEM en 1999, los hacendistas discutieron sobre qué criterio es más adecuado para contabilizar la liquidación del presupuesto –criterio de caja o criterio de devengo⁸–. Lo cierto es que la aplicación de ambos criterios presenta ventajas e inconvenientes, pero en último término los responsables políticos siempre pueden “maquillar” las cuentas públicas (diferiendo gastos y/o adelantando ingresos), cualquiera que sea la regla contable elegida. No obstante, desde la introducción del euro esta cuestión es irrelevante ya que la Comisión Europea, en aras de facilitar la coordinación de las políticas económicas de los países de la Unión Europea (UNE), obliga a los Estados miembros a presentar todas las cifras relacionadas con el presupuesto con arreglo al SEC’95, que sigue el criterio de devengo. En consonancia con el criterio estipulado por la Comisión, desde 2003 también la LGEP obliga a presentar el saldo de todas las Administraciones Públicas (Estado y Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) en términos de contabilidad nacional (SEC’95).

⁸ Básicamente el criterio de caja reconoce los ingresos y gastos en el momento en que éstos efectivamente se realizan, al tiempo que el criterio de devengo los registra cuando se adquieren los derechos a cobrar o las obligaciones a pagar.

Paradójicamente la contabilidad presupuestaria española no es en términos de devengo ni de caja, dado que es el resultado de una amalgama de disposiciones legales, creadas *ad hoc*, que en función del supuesto contable siguen uno u otro criterio. Así, pues, tanto los datos presupuestarios requeridos por Bruselas como los saldos presupuestarios de cada una de las Administraciones Públicas precisan una trasposición previa para pasar de la contabilidad presupuestaria al SEC'95. De forma incomprensible actualmente la liquidación del presupuesto no incluye ningún tipo de explicación o cuadro que informe acerca de cómo se efectúa dicha trasposición.

Por supuesto, la superposición de criterios en las normas que configuran la contabilidad presupuestaria y la aplicación del SEC'95 a aquellas magnitudes que exige la Comisión generan confusión, puesto que las cifras y las ratios difieren según la fuente consultada.

3.7 El gasto público fuera del presupuesto

La existencia de partidas de gasto público extrapresupuestarias no es un fenómeno nuevo. Ya en tiempos de la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930), por ejemplo, con vistas a una incorporación de la peseta al Patrón Oro que nunca se produjo, el Ministro de Hacienda Calvo Sotelo canalizó importantes inversiones a través de empresas públicas con el objetivo de no desequilibrar el saldo presupuestario “formal” (Comín, 1988). Sin embargo, en los últimos lustros las metas fiscales nominales impuestas por Maastricht⁹, el PEC y la LGEP han propiciado que el abuso de esta práctica constituya acaso el factor que mayor opacidad introduce en el proceso presupuestario porque impide, de un lado, que el presupuesto refleje la situación real de las cuentas públicas, y de otro, que el ingente volumen de las inversiones extrapresupuestarias sea discutido en las Cortes Generales.

El mecanismo para lograr que el gasto público circule por fuera del circuito presupuestario es sencillo. El Estado crea multitud de empresas públicas cuya actividad, de acuerdo con una interpretación cuestionable del SEC'95, no se integra en el presupuesto público. El Estado, en lugar de financiar las inversiones de estas compañías con cargo a Inversiones reales (Capítulo VI) o Transferencias de capital (Capítulo VII) –con incidencia en el déficit del Estado–, lo hace bien adquiriendo participaciones accionariales, bien otorgando préstamos, bien actuando como avalista en la concesión de créditos, de manera que en la clasificación económica de los PGE varían los Activos financieros (Capítulo VIII) y/o los Pasivos financieros (Capítulo IX), pero no se resiente el saldo presupuestario (en el caso de que el Estado avale a una empresa pública ni tan sólo queda registrado en la cuenta financiera).

⁹ Es bien conocido que países como Alemania, en pleno proceso de “digestión” de la reunificación y a las puertas del examen para acceder a la UEM (1998), encauzaron grandes sumas de gasto público mediante empresas “fuera de balance” a fin de no rebasar los límites estipulados en el Tratado de Maastricht.

Claro que la consecuencia de esta suerte de “trampas al solitario” es que, año tras año, el aumento de deuda pública es notoriamente superior al del déficit y, por tanto, el sector público ha de asumir en cualquier caso las nuevas obligaciones financieras. Si bien es cierto que, aun en el supuesto de que no hubiera fugas de gasto público del presupuesto las variaciones de deuda y déficit no coincidirían necesariamente (debido a la aplicación de ajustes contables), la verdad es que la magnitud de las diferencias en los últimos años –unos 27.300 millones de euros en el período 1996-2001, según Fernández-Marugán (2002)– no es explicable sin tomar en consideración el gasto extrapresupuestario.

Tal y como ha denunciado en repetidas ocasiones Barea (véase, por ejemplo, Barea, 2002), los gastos extrapresupuestarios del Estado más importantes que en la actualidad no computan a efectos del cálculo del déficit público y que conforme a una aplicación correcta del SEC’95 sí deberían hacerlo son los siguientes: las aportaciones al Ente Público Gestor de Infraestructuras (GIF), las aportaciones a las sociedades estatales para la construcción y explotación de obras hidráulicas, los préstamos para financiar los tres programas especiales para la modernización de las Fuerzas Armadas (adquisición de fragatas, aviones de combate y carros de combate Leopard) y los programas de investigación y desarrollo tecnológico con anticipos reintegrables. Si a la hora de calcular el saldo presupuestario, en pos de la transparencia presupuestaria, se contabilizaran estos movimientos como gasto público, con seguridad el déficit en proporción al PIB incrementaría más del 0,5%.

Los casos de las aportaciones al GIF y a las sociedades estatales de obras hidráulicas son paradigmáticos de la incorrecta aplicación de los principios contables a voluminosas partidas de gasto público. El Informe Económico y Financiero unido a los Presupuestos de 2001 constata que las aportaciones de capital del Estado a las sociedades y al citado ente constituyen una política pública para lograr objetivos de política social, supuesto que el SEC’95¹⁰ inequívocamente considera ayudas a la inversión (Transferencias de capital, Capítulo VII) con impacto sobre el déficit público, y no adquisiciones de activos financieros (Barea, 2001).

3.8 El gasto público diferido

Existen tres modalidades de financiación de las obras públicas: (1) construcción mediante contrato administrativo y financiación del sector público; (2) construcción mediante contrato administrativo y pago aplazado por parte del sector público; y (3) construcción y explotación en régimen de concesión, de conformidad con la recientemente aprobada “Ley 13/2003, reguladora del contrato de concesión de obras públicas”, que confiere el

¹⁰ Desde 1999 las aportaciones de capital del Estado a distintas sociedades se clasifican de acuerdo con el SEC’95.

protagonismo principal –bajo la tutela del sector público– a la iniciativa y capital privados. En los últimos años, la exigencia de saldos próximos al equilibrio en los presupuestos de las Administraciones Públicas ha intensificado la financiación de obras públicas por la vía del pago aplazado y las concesiones¹¹. En ambos casos, generalmente, los agentes privados encargados de realizar las obras obtienen la financiación inicial en los mercados de capitales.

Desde el punto de vista de la transparencia presupuestaria, la modalidad más problemática es la de pago aplazado, popularmente conocida como financiación siguiendo el “método alemán”. Con arreglo a ella, el Estado encarga la realización de una obra pública a una empresa privada –sobre la cual recae el gasto de la inversión– y, una vez terminada, la paga en varios plazos¹². De esta manera, el Estado consigue diferir el pago (el período transcurrido entre el inicio y la finalización del proyecto puede ser de varios años) y suavizar el impacto presupuestario repartiéndolo entre varios ejercicios.

Como regla general, el SEC'95 estipula que la imputación temporal de la inversión en las cuentas públicas debe efectuarse en el momento de la transferencia de propiedad de los activos fijos; en la práctica, con frecuencia la propiedad se transfiere por tramos (en varios años) y no “de una sola vez”. No existe unanimidad entre los expertos acerca de la conveniencia de periodificar la imputación temporal de la inversión pública, pero esta discusión excede el ámbito del presente trabajo. El aspecto relevante es que, en la actualidad, los PGE del año en el cual se contrata la obra pública no especifican los plazos ni las cantidades acordados, y ello menoscaba la transparencia porque los compromisos adquiridos tendrán un impacto financiero conocido de antemano que conviene hacer público a fin de evaluar adecuadamente los objetivos presupuestarios a medio y largo plazo.

3.9 Los avales del Estado

Con independencia del aumento de deuda del Estado, cada año el presupuesto autoriza a concertar operaciones de crédito con el aval estatal a organismos públicos como Radio Televisión Española (RTVE) o Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), generando una serie de obligaciones financieras contingentes que eventualmente el Estado tendría que asumir en el futuro. La relación detallada de los avales del Estado “activos” (cuantía de los avales, sujeto avalado y clase de operación) no consta en el presupuesto y,

¹¹ En lo que se refiere al régimen de concesiones, aquellas en las que el Estado no aporta financiación –que implican, por tanto, la privatización completa de la construcción y explotación de las obras públicas– no hay ninguna razón que justifique su inclusión en los PGE.

¹² Desde la perspectiva de la Contabilidad Nacional, la realización de la inversión se registra como Formación Bruta de Capital Fijo privado. Con posterioridad, cuando tiene lugar la transferencia de propiedad al sector público, se contabiliza como Formación Bruta de Capital Fijo público y como una desinversión en la empresa que la realizó.

habida cuenta de que históricamente estos avales han terminado materializándose en una proporción elevada, sería deseable facilitar su control por parte de las Cortes Generales.

La situación de RTVE es la más conocida por la opinión pública. Además de los ingresos por publicidad, las fuentes de financiación de la actividad de este organismo público son dos: una subvención estatal y, sobre todo, la emisión de deuda financiera con el aval del Estado. Actualmente, la deuda de RTVE supera con creces los 6.000 millones de euros y no hay visos de que la tendencia vaya a revertir porque los sucesivos planes de saneamiento han fracasado uno detrás de otro, entre otras razones por la sobredimensión de la plantilla y su consiguiente bajo nivel de productividad. Sea cual sea la solución que se adopte en el futuro, es muy probable que el Estado no tenga más remedio que asumir finalmente la totalidad de la deuda de RTVE.

3.10 Las pensiones públicas futuras

Es bien conocido el proceso de envejecimiento de la población española, debido a la combinación de la baja tasa de natalidad de nuestro país y el espectacular aumento de la esperanza de vida en las últimas décadas. El sistema de pensiones español funciona como un “sistema de reparto” y, aunque es difícil prever la futura carga financiera que el pago de las pensiones representará para el Estado (ya que los resultados de las proyecciones son muy sensibles a los supuestos del modelo que se utilice para su cálculo), la mayoría de los expertos conviene que en una década el gasto en pensiones empezará a crecer de forma importante¹³.

A la vista de la inoperancia del “Pacto de Toledo” hasta la fecha, y dado que no es razonable poner en tela de juicio el derecho a la percepción de una pensión pública por parte de aquellos trabajadores que cumplen los requisitos mínimos cuando se jubilan, el principio de la transparencia presupuestaria aconseja que el gobierno –al contrario de lo que hace ahora– proporcione regularmente información acerca de la evolución de sus compromisos futuros en este área. El conocimiento de dicha información es una condición necesaria para que los electores respalden las inevitables reformas orientadas a garantizar la sostenibilidad del sistema público de pensiones. De hecho, la “vuelta de tuerca” (en relación con el PEC) que supone la consagración legal del principio de estabilidad presupuestaria impulsada por la LGEP (equilibrio o superávit, salvo excepciones) sólo es razonable si se atienden las previsiones a medio y largo plazo de fuertes aumentos del gasto público en pensiones y sanidad asociados al proceso de envejecimiento de la población española.

¹³ Véase por ejemplo Jimeno (2002).

3.11 El deficiente funcionamiento del TC en las tareas de control externo

El TC depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación. La Ley orgánica que regula sus funciones establece que “son funciones del Tribunal de Cuentas la fiscalización de la actividad económico-financiera del sector público y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos”. La función fiscalizadora “se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos”. En la práctica, sin embargo, el funcionamiento del TC adolece de graves defectos.

Entre los partidos políticos que están representados en las Cortes Generales existe la inveterada tradición de asignar los nombramientos de las múltiples instituciones dependientes de las Cortes conforme a criterios que, a fin de cuentas, responden al peso relativo de los escaños de cada formación política. En el caso del TC, ello provoca que habitualmente el perfil profesional de las personas designadas para ocupar puestos ejecutivos no sea el idóneo para el desarrollo de las funciones del Tribunal. Además, tampoco la preparación de los equipos técnicos del TC parece encajar con las necesidades de esta institución. La ausencia de independencia “real” del órgano encargado del control externo del presupuesto español, combinada con la inadecuada formación técnica de los profesionales que trabajan en él, explica dos de los problemas que en mayor grado reducen la transparencia presupuestaria.

El primero de ellos es el injustificable retraso que, año tras año, acompaña la publicación del informe definitivo del TC sobre la liquidación del presupuesto; no es infrecuente que el plazo que transcurre entre el cierre del ejercicio y la publicación del informe supere los tres años. Lógicamente esta demora resta interés político al deseable debate en las Cortes acerca de las conclusiones del informe emitido por el Tribunal –que incluyen las eventuales irregularidades halladas–. Aunque algunas de las instituciones que conforman el sector público estatal tardan demasiado en liquidar sus presupuestos, ésta no es la principal causa del retraso del TC en la entrega de su informe. Seguramente, amén de los factores explicativos señalados en el párrafo anterior, la desidia que muestran la mayoría de parlamentarios en las tareas relacionadas con las cuentas públicas, y en particular su permisividad con los reiterados incumplimientos de plazos del Tribunal, también sea un elemento a tener en consideración.

El segundo problema es el permanente incumplimiento por parte del TC de sus funciones (legalmente asignadas) de evaluación de la eficiencia y eficacia de la actividad económico-financiera del sector público. Ésta es una cuestión de enorme trascendencia que escapa al ámbito de competencias del TC. Habida cuenta de las restricciones macroeconómi-

cas que emanan de la pertenencia de nuestro país a la UEM y de las previsibles tensiones presupuestarias que en pocos años aflorarán debido al proceso de envejecimiento de la población española, el estrechamiento de la brecha real entre España y la media de la Unión Europea exige avances en la eficiencia del empleo de los recursos económicos, de los que una proporción sustantiva se encuentra en manos del sector público.

En España en la actualidad es inusual que a la hora de acometer un programa público (ya sea de ingresos o de gastos) las distintas Administraciones Públicas apliquen técnicas sofisticadas en la etapa de evaluación *ex-ante* –previsión del coste del programa y análisis de la viabilidad de programas alternativos–, así como de evaluación *ex-post* –medición del coste efectivo del proyecto elegido y del grado de cumplimiento de los objetivos perseguidos–. Ello es patente tanto por el lado de los programas de ingresos (reformas fiscales) como en áreas de gasto tan importantes como la educación (leyes de enseñanza, comparación entre centros, etc.), la sanidad (inversión en nuevas tecnologías médicas, gasto en productos farmacéuticos, etc.) o las obras públicas (Plan Hidrológico Nacional, tren de alta velocidad, etc.).

En lo que se refiere al TC, históricamente la institución ha circunscrito su actuación a la verificación del principio de legalidad en la actividad del sector público, olvidándose de cualquier ejercicio de evaluación de eficiencia y eficacia. Durante los años 1996 y 1997 las tímidas iniciativas de la desaparecida Oficina Presupuestaria (dependiente de la Presidencia del Gobierno), dirigidas a diseñar mecanismos operativos de evaluación del gasto público, no prosperaron.

4. Propuestas para mejorar la transparencia presupuestaria

En los epígrafes anteriores se han señalado algunos de los elementos que en mayor medida entorpecen el conocimiento de la verdadera situación de las finanzas públicas y la verificación del cumplimiento de los objetivos presupuestarios en España. En esta sección se pergeñan algunas propuestas encaminadas a mejorar la transparencia presupuestaria.

Antes de su descripción, conviene aclarar que las alternativas que se plantean en este trabajo nacen de la convicción de que no cabe hacer tabla rasa de nuestra institución presupuestaria; frente a la opción de una reforma integral (cuyo diseño y aplicación son de enorme complejidad), las propuestas que se esbozan a continuación tienen la ventaja de su concreción, su relativamente bajo coste de implantación y la inmediatez de sus efectos.

Como se ha señalado con anterioridad, los gobiernos suelen mostrarse renuentes a implantar por iniciativa propia medidas en pro de la transparencia presupuestaria, porque una “rendición de cuentas” real puede tener costes electorales significativos. No obstante, existen tres factores que, de cara al futuro, posiblemente coadyuvarán a mejorar la situación actual. En primer término, cualquier partido político que gobierna asume que, tarde o temprano, perderá las elecciones y ejercerá la oposición parlamentaria. Por ello, el gobierno tiene incentivos para instaurar medidas que mejoren la transparencia en la medida en que facilitarán la futura labor de oposición de su formación política. Por otra parte, con seguridad la Comisión Europea ejercerá una presión creciente en aras de la claridad de las cuentas públicas de los Estados miembros –que es una condición necesaria para la correcta instrumentación de la política monetaria única y la coordinación de las políticas fiscales de los distintos países–. En tercer lugar, parece que los ciudadanos manifiestan, gracias a la difusión de las nuevas tecnologías de la información, un deseo cada vez más palpable de conocer con mayor detalle los objetivos y las actuaciones del gobierno. Por consiguiente, es probable que en los próximos años los votantes demanden a los partidos políticos la inclusión de medidas dirigidas a mejorar la transparencia presupuestaria.

Finalmente, es preciso señalar que la omisión cuasi-absoluta de referencias internacionales, a lo largo de las anteriores secciones así como en los siguientes epígrafes, es deliberada. Los rasgos fuertemente idiosincrásicos de cada una de las instituciones presupuestarias desaconsejan, en general, la traslación mimética de medidas de mejora de la transparencia aplicadas en otros países desarrollados.

4.1 Las etapas de elaboración y discusión del presupuesto

En el frente de la transparencia, en las dos primeras etapas del proceso presupuestario (elaboración y discusión) los dos principales escollos son el enfoque administrativo de la información del presupuesto y el exceso de documentación que es necesario analizar para enjuiciar sus distintas dimensiones.

Aunque caben pocas dudas acerca de la conveniencia de introducir criterios de eficiencia y eficacia en el diseño del presupuesto, es evidente la utilidad práctica de las clasificaciones orgánica y económica. La verdad es que los exigentes prerrequisitos para el buen funcionamiento de la “presupuestación por programas” –interés genuino de la clase política por basar el proceso presupuestario en el análisis y la evaluación, adecuada preparación del personal que interviene en las distintas etapas presupuestarias, así como potentes sistemas de información– han provocado que los resultados en todos aquellos países que han adoptado este esquema (España incluida) hayan sido insatisfactorios. Una enseñanza que se desprende de esta experiencia, por tanto, es que la “presupuestación por programas” no es, en la práctica, una opción factible.

Por ello, una posible alternativa es **obligar al poder legislativo a establecer cada año en el presupuesto un número no muy elevado de programas de gasto** (10 por ejemplo). Estos programas no deben ser demasiado genéricos ni constituir una mera declaración de intenciones (del estilo “inserción laboral de la mujer”), sino que deben acotar de forma clara sus objetivos (por ejemplo “aumento del 5% de la tasa de actividad de las mujeres con uno o más hijos y edades comprendidas entre 25 y 35 años residentes en los términos municipales de Barcelona y Madrid”). Asimismo, han de definir con el máximo detalle posible los fondos públicos y los mecanismos destinados a tal fin, así como los criterios de medida que se emplearán en la ulterior evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos.

El desmesurado volumen de la documentación presupuestaria es otro gran obstáculo a la hora de analizar el proyecto de presupuesto. En este frente, **la modificación del contenido del “libro amarillo”** constituiría un avance sustancial. Esta publicación debe preocuparse de proporcionar una visión panorámica del Proyecto de PGE, dando respuesta a todas las cuestiones elementales que los parlamentarios y analistas se plantean en una primera aproximación a las cuentas públicas. Aunque la reorganización de la información del “libro amarillo” no es trivial, tomando como referencia la “Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2003”, cualquier propuesta debe exigir cuando menos que la publicación incluya (1) el avance de la liquidación de las cuentas públicas presentes o, en su defecto, un resumen de las proyecciones del presupuesto pasado –a fin de facilitar la evaluación del tono futuro de la política fiscal–; y (2) la estimación del impacto presupuestario de las grandes reformas tributarias (como las que han afectado el IRPF en 1998 y 2003).

Asimismo, para evitar la adulteración del debate presupuestario en las Cortes Generales, sería conveniente **suprimir la “Ley de Acompañamiento”** (Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social), que cada año, por la vía de trámite urgente, modifica el presupuesto sin el debido escrutinio público. Las medidas que configuran dicha ley, simplemente, deben incluirse bien en el Proyecto de PGE, bien en iniciativas legislativas al efecto, para poder ser discutidas públicamente en el curso de su tramitación parlamentaria.

Por otra parte, en el ámbito de las previsiones y estimaciones económicas (tasa de crecimiento del PIB, elasticidades de los tributos respecto al aumento de la actividad, etc.), como se ha comentado, el gobierno adolece de un evidente sesgo voluntarista, lo cual socava la transparencia presupuestaria. Por esta razón, una posibilidad de cambio es **elaborar los presupuestos con base en las previsiones y estimaciones económicas del Banco de España** (institución pública independiente del poder ejecutivo) o, **alternativamente, del denominado “consenso de mercado”** (media aritmética de las estimaciones de determinadas entidades públicas y privadas).

4.2 Creación de una Oficina Presupuestaria dependiente de las Cortes

Después de las elecciones generales de 1996, el nuevo gobierno creó una Oficina Presupuestaria dependiente de la Presidencia del Gobierno, desligada de cualquier ministerio y orientada al análisis y la formulación de propuestas en materia fiscal; el Director de esta Oficina, con rango de Secretario de Estado, asesoraba directamente al Presidente del Gobierno y sus opiniones con frecuencia no coincidían con las del Ministro de Economía y del Secretario de Estado de Hacienda. Sin duda, medidas de austeridad fiscal impulsadas desde la Oficina Presupuestaria, como la congelación del sueldo de los funcionarios públicos o el establecimiento de límites estrictos a los incrementos de gasto en todos los ministerios, contribuyeron decisivamente a la superación de las metas fiscales exigidas para acceder a la UEM. Los enfrentamientos y las tensiones que caracterizaron las relaciones entre el Director de la Oficina y los máximos responsables del Ministerio de Economía desembocaron en el verano de 1998 en la dimisión del Director y, con posterioridad, en la desaparición de la institución creada en 1996. Aunque no es incompatible, la Oficina Presupuestaria que se recomienda crear en el presente trabajo es de naturaleza distinta a la que acaba de describirse, y su única finalidad es mejorar la transparencia del proceso presupuestario.

En epígrafes precedentes se han mencionado las dificultades que los parlamentarios encuentran a la hora de analizar el Proyecto de PGE que el gobierno les remite. Si bien las propuestas del apartado 4.1 con seguridad facilitarían una primera toma de contacto con la propuesta del ejecutivo, la discusión del presupuesto así como el control de su ejecución y liquidación posteriores requieren un conocimiento más profundo. Para ello es imprescindible

dible la creación de una Oficina Presupuestaria (OP) en el seno de las Cortes Generales dirigida a asesorar de forma independiente y selectiva a los parlamentarios y a las comisiones especiales en las tres últimas etapas del proceso presupuestario (discusión y aprobación, ejecución, y liquidación y control). El objetivo de la OP sería, salvando las distancias, parecido al de la Congressional Budget Office de Estados Unidos.

La OP debe rendir cuentas sólo a las Cortes Generales y, por tanto, debe ser independiente del gobierno y de cualquier interferencia política. Dado que no es factible un examen exhaustivo de todas las propuestas, el objetivo principal de la OP es enjuiciar las que considere más relevantes de entre todas las propuestas del gobierno con incidencia –presente o futura– en los ingresos y/o gastos públicos (gran parte de las cuales están recogidas en el Proyecto de PGE). A pesar de la obligada selectividad, los análisis de la OP (plasmados en informes) sobre el Proyecto de PGE, el presupuesto finalmente aprobado, la evolución de la ejecución presupuestaria (que puede verse afectada por nuevas medidas legislativas no incluidas en el presupuesto aprobado) y la liquidación deben ser suficientes para garantizar que cualquier parlamentario con interés en las cuentas públicas pueda seguir adecuadamente y participar en el proceso presupuestario. Todo lo anterior requiere, por supuesto, que la OP sea convenientemente informada de cualquiera iniciativa del poder ejecutivo con impacto en las finanzas públicas y que éste facilite toda la documentación adicional que la OP considere necesaria para llevar a cabo sus análisis. Además, la opinión de la OP acerca de, por ejemplo, una propuesta de reforma tributaria o proyecto de inversión en infraestructuras ha de ser pública, de manera que su informe esté al alcance no sólo de los parlamentarios sino también de cualquier ciudadano interesado en la materia (a través, por ejemplo, de Internet).

Por otro lado, aparte de los informes que la OP elabore por iniciativa propia, los parlamentarios pueden solicitar asesoramiento y apoyo técnico para cualquier cuestión que estimen oportuna, pero es competencia de la OP aceptar o no dicha solicitud (Davey, 2000).

En cuanto a los recursos humanos de la OP, la persona que la dirija ha de ser un profesional de reconocido prestigio en temas fiscales y es aconsejable que su mandato sea largo (por ejemplo de 10 años) y no renovable. Un mandato largo exige que el proceso de selección sea cuidadoso, pero permite a la persona elegida dejar su impronta doctrinal; al tiempo que la imposibilidad de renovar el mandato refuerza la independencia. Asimismo, el equipo técnico de la OP (constituido por no menos de 20 profesionales) debe poseer conocimientos muy especializados, no sólo en las áreas fiscal y tributaria, sino también cuantitativos (es preciso hacer simulaciones para evaluar el impacto de las propuestas y comparar alternativas). Probablemente, la mejor opción para reclutar profesionales con este perfil sea por medio de unas oposiciones.

En definitiva, la creación de una OP dependiente de las Cortes Generales es prioritaria si se quiere conocer la verdadera situación de las finanzas públicas y verificar el cumpli-

miento de los objetivos presupuestarios. Es posible, incluso, que, con un asesoramiento técnico verdaderamente imparcial e independiente que facilite la comprensión de las propuestas con incidencia en las cuentas públicas, los parlamentarios poco a poco recuperen el interés por el seguimiento del proceso presupuestario; y con ellos, más adelante, los ciudadanos.

4.3 Las etapas de ejecución y liquidación del presupuesto

En la actualidad, las dificultades que entraña el análisis del Proyecto de PGE y del presupuesto finalmente aprobado repercuten de forma directa en las etapas de ejecución y liquidación del presupuesto. Así, el desproporcionado volumen de la documentación, la insuficiente desagregación del gasto público o la poca fiabilidad de las estimaciones económicas (que afectan tanto los ingresos como el gasto públicos) provocan que los agentes interesados en el desarrollo del proceso tengan serias dificultades para observar adecuadamente la ejecución del presupuesto. Además de la falta de transparencia heredada de los problemas de las fases de elaboración y discusión del presupuesto, históricamente el recurso indiscriminado a la figura de las modificaciones presupuestarias, así como el traslado de gasto público a ejercicios futuros han contribuido a aumentar la confusión en el seguimiento de la ejecución.

Como se ha señalado, existe una frontera difusa entre el aconsejable margen de maniobra para ampliar el gasto presupuestado ante factores imprevisibles en el momento de aprobar el presupuesto y el empleo abusivo de las modificaciones de crédito. **La solución que propone la LGEP a este “dilema”, fijando un techo a estas modificaciones equivalente al 2% del límite de gastos del presupuesto del Estado (Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria), parece bien orientada.** Las modificaciones de crédito que excedan el umbral del 2% deben ser automáticamente financiadas con bajas en otros créditos. En 2003, por ejemplo, los fondos públicos destinados a la limpieza de las playas contaminadas por el fuel derramado por el buque “Prestige”, junto con las ayudas financieras a los trabajadores afectados, se han instrumentado mediante modificaciones de crédito

Por otra parte, es necesario segar de raíz cualquier posibilidad de traspasar gasto público a ejercicios futuros en aras de alterar el saldo presupuestario, para lo bastaría simplemente con **regresar al estado de cosas que en 1996 instauró la Ley de Medidas de Disciplina Presupuestaria** –que consagró el criterio contable de imputación temporal de la obligación de gasto al año natural del ejercicio presupuestario en el que se realizan las transacciones–, **suprimiendo, por consiguiente, los desarrollos legales posteriores que en la práctica han diluido los efectos de dicha ley.**

En la fase de liquidación del presupuesto, ya se han discutido las diferencias en la aplicación de criterios contables entre los sistemas de la contabilidad presupuestaria española y

el SEC'95. El empleo de sistemas de contabilización distintos para un mismo fin (la liquidación del presupuesto) es de todo punto absurdo; dado que nuestra pertenencia a la UE obliga a presentar las magnitudes presupuestarias conforme al SEC'95 ante la Comisión Europea y habida cuenta de que también la LGEP –acertadamente– aboga por el empleo de este sistema, **es recomendable que cuanto antes la liquidación del presupuesto se contabilice con arreglo a los criterios establecidos por el SEC'95**. De este modo, por una parte, se evitaría la trasposición al SEC'95 de magnitudes contabilizadas de acuerdo con la contabilidad presupuestaria española, y, por otra, se eliminaría un sistema que genera confusión porque combina los criterios de caja y de devengo.

Finalmente, las demoras en la publicación de la liquidación del presupuesto de las instituciones que configuran el sector público estatal constituyen otro lastre de la transparencia presupuestaria. Para poner remedio a esta situación, en primer lugar, **debe obligarse al gobierno a publicar un avance de la liquidación de los PGE del ejercicio pasado en los primeros dos meses del año**, avance que se incluirá en el Proyecto de PGE para el año siguiente (permitiendo la comparación de magnitudes). Además, antes del 30 de junio los PGE deben estar definitivamente liquidados (lo que implica que todas las instituciones cuyos presupuestos conforman los PGE han de liquidar sus cuentas en el primer semestre del año). Ello, a su tiempo, facilitará la función fiscalizadora del TC.

4.4 El gasto público “huido” y la contabilización de la inversión pública

El gran volumen de fondos públicos que se gestiona al margen del presupuesto –y, por tanto, a espaldas de las Cortes Generales– es quizá el fenómeno que en mayor medida socava la transparencia presupuestaria. Desde 1999, cuando el SEC'95 entró en vigor, la incomprensible laxitud de la Comisión Europea (y particularmente de Eurostat) ha permitido que el gobierno español canalice parte de la actividad pública por cauces ajenos al presupuesto. De un lado, no se integran en las Administraciones Públicas numerosas empresas públicas cuya financiación mayoritaria por medio de ingresos comerciales es más que dudosa; y de otro, las aportaciones del sector público a estas compañías no consolidadas (como el GIF y las sociedades de obras hidráulicas) se contabilizan como adquisiciones de activos financieros, en lugar de ayudas a la inversión y, por consiguiente, no tienen incidencia en el saldo presupuestario. Además, nótese que el vínculo entre la liquidación presupuestaria del capítulo de inversión pública (de la clasificación económica del presupuesto) y la evolución efectiva de esta variable es cada vez más difuso, lo que genera confusión a la hora de evaluar no sólo los objetivos presupuestarios sino también las perspectivas macroeconómicas.

Por sorprendente que pueda parecer, la solución para incluir el gasto público “huido” en el presupuesto es muy sencilla: **el gobierno simplemente debe cumplir con la legalidad vigente, aplicando al pie de la letra los criterios del SEC'95 tanto a la compo-**

ción del Sector Público (consolidándose los entes públicos dependientes que no se financian mayoritariamente con ingresos comerciales) **como a las aportaciones de capital del Estado a las sociedades estatales no consolidadas**. Bien es cierto que, en la práctica, el gobierno sólo tendrá incentivos para aplicar con rigor los principios contables del SEC'95 cuando perciba una erosión de su credibilidad pública como consecuencia de las denuncias por incumplimiento provenientes de la oposición parlamentaria y/o la Comisión Europea. En este sentido, el acuerdo de marzo de 2003 en el seno del Consejo de Economía y Finanzas (EcoFin) para la aplicación de un código de “buenas prácticas”, con base en una propuesta de la Comisión¹⁴, representa un paso adelante en la dirección de mejorar la transparencia de las cuentas públicas y la calidad de los datos presupuestarios de los Estados miembros de la UEM.

En otro orden de cosas, en los últimos años, la contabilización de la inversión pública ha sido objeto de controversia. En opinión de un nutrido grupo de economistas, España presenta una carencia sustantiva de inversión pública en infraestructuras y nuevas tecnologías, que tendrá efectos deletéreos cuando la UE incorpore a los países del Este (cuyo coste de la mano de obra representa una tercera parte del español). Ante las restricciones que tanto el PEC como la LGEP imponen al nivel de los déficit públicos, el gobierno español ha empleado a menudo, además de los cauces extrapresupuestarios, la financiación siguiendo el “método alemán”, difiriendo y periodificando la contabilización del gasto de grandes inversiones públicas en varios años en aras de suavizar su impacto financiero en el saldo presupuestario, de acuerdo con una suerte de “regla de oro” “corregida”. Más allá de la discusión sobre si la imputación temporal de la inversión pública “de una sola vez” es mejor que la fraccionada o viceversa, lo cierto es que la transparencia requiere que el Informe Económico-Financiero de los Presupuestos Generales del Estado (informe que es una suerte de “memoria” del presupuesto) del año en que se contrata el proyecto público especifique el detalle de los plazos y las cantidades a pagar acordados.

4.5 La relación de avales y las pensiones públicas futuras

Con frecuencia el Estado se ve obligado a hacer efectivos los avales concedidos a distintas empresas públicas con el fin de que tengan acceso a financiación de terceros. Asimismo, se ha señalado que el pago de las pensiones representará para el sector público una carga financiera creciente a partir de aproximadamente una década.

En pos de la transparencia presupuestaria, es necesario incluir en el Informe Económico-Financiero de los Presupuestos Generales del Estado la relación detallada de los avales del Estado “activos” (cuantía de los avales, sujeto avalado y clase de operación), así co-

¹⁴ Véase Comisión Europea (2002).

mo una estimación de los compromisos futuros (a corto, medio y largo plazo) en materia de pensiones públicas. En el caso de las prestaciones de jubilación, quizá la publicación de esta información coadyuve a concienciar a los ciudadanos de la necesidad perentoria de acometer reformas conducentes a garantizar la sostenibilidad del sistema.

4.6 La reforma del TC

El buen funcionamiento del TC es crucial para aumentar la transparencia presupuestaria. El Tribunal requiere una profunda reforma porque en la actualidad no cumple las funciones que tiene legalmente asignadas, limitándose a verificar el principio de legalidad en la actividad del sector público, tarea que, además, realiza con una notoria demora. En primer lugar, dando por supuesto que la liquidación de los PGE se publica antes del 30 de junio, el TC debe emitir el informe definitivo sobre la liquidación del presupuesto en el plazo máximo de un año desde el cierre del ejercicio (es decir, antes del 31 de diciembre).

En segundo lugar, el TC ha de evaluar la eficiencia y la eficacia de la actividad económico-financiera del sector público, obligación legal que hasta la fecha no ha cumplido. Es evidente que una evaluación integral de la actividad del sector público no es factible, así que el Tribunal debe acotar sus objetivos. Por el lado del ingreso, el TC ha de emitir su opinión sobre las grandes reformas fiscales (como por ejemplo las del IRPF de 1998 y 2003) analizando las distorsiones que éstas generan o eliminan y, con posterioridad, haciendo un seguimiento del cumplimiento de los fines que plantean. El Tribunal también debe evaluar la eficacia de la recaudación de los impuestos por parte del Estado, así como comparar los niveles de fraude fiscal de las distintas Comunidades Autónomas en aquellos tributos que recaudan por su cuenta. Por el lado del gasto, es aconsejable que la institución encargada del control externo efectúe evaluaciones parciales en las grandes áreas de la provisión pública. En el ámbito de la educación, por ejemplo, anualmente el TC podría evaluar la eficiencia de una selección aleatoria de centros de enseñanza (primaria, secundaria, etc.) del país y presentar públicamente sus resultados y conclusiones. De igual forma, sería posible comparar cada año la eficiencia en la atención médica de una selección aleatoria de centros hospitalarios del territorio nacional.

Como es natural, la reforma del TC abarca también sus recursos humanos. De entrada, hay que “despolitizar” el nombramiento de los cargos ejecutivos de esta institución. El presidente debe ser un profesional de reconocido prestigio, nombrado para un mandato no renovable bastante más largo que el actual de tres años (de nueve años, por ejemplo¹⁵). También, a diferencia de lo que ocurre ahora, los demás cargos ejecutivos han de ser pro-

¹⁵ Precisamente, los Consejeros de Cuentas son designados por las Cortes Generales por un período de nueve años.

fesionales de prestigio con experiencia en asuntos fiscales. Por último, es fundamental alinear los conocimientos técnicos de los profesionales que trabajan en el TC con las necesidades funcionales de la institución. El mejor procedimiento para lograr este objetivo es la convocatoria de oposiciones, que aseguren que los candidatos que las superen posean un profundo conocimiento no sólo contable y tributario, sino también de técnicas de medición de la eficiencia y la eficacia tanto por la parte del ingreso como del gasto.

Bibliografía

- Albi, E., González-Páramo, J.M. y Zubiri, I. (2000), *Economía Pública I: Fundamentos, Presupuesto y Gasto, Aspectos macroeconómicos*, Barcelona, Ariel Economía.
- Alesina, A. y Perotti, R. (1996), Fiscal discipline and the budget process, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 86, pp. 401-407.
- Almunia, J. (2002), Los presupuestos desde una óptica parlamentaria, *Los Presupuestos del Estado: Transparencia y Democracia*, Madrid, Fundación Modernización de España.
- Barea, J. (2001), Las aportaciones de capital a sociedades públicas, *Cinco Días*, 11/08/2001.
- Barea, J. (2002), ¿Por qué con déficit cero crece la deuda?, *Cinco Días*, 01/11/2002.
- Barea, J. (2003), El traslado del gasto público a ejercicios futuros, *Cinco Días*, 22/02/2003.
- Comín, F. (1988), *Hacienda y Economía en la España Contemporánea*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2002), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la necesidad de mejorar la calidad de las estadísticas presupuestarias y los medios a tal fin, Bruselas, 27/11/2002, COM(2002) 670 final.
- Davey, E. (2000), *Making MPs Work for our Money: Reforming Parliament's Role in Budget Scrutiny*, Centre for Reform Paper N° 19, London.
- Fernández-Marugán, F. (2002), El Presupuesto hoy. Límites, transparencia y control parlamentario, Seminario El Presupuesto en el Parlamento, Madrid, Fundación Pablo Iglesias.
- Fondo Monetario Internacional (2001), *Manual de transparencia fiscal*, Departamento de Finanzas Públicas, Washington.
- Fondo Monetario Internacional (2002), *Spain-2002 Article IV Consultation Preliminary Conclusions*, Washington.
- González-Páramo, J.M. (2001), Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Intervención General de la Administración del Estado (2001), *Resumen de ejecución del Presupuesto a diciembre de 2001, Información Contable Estadística*, Ministerio de Hacienda.
- Jiménez, A. (2002), La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los presupuestos, DOC. N.º 7/02, Instituto de Estudios Fiscales.
- Jimeno, J.F. (2002), Demografía, empleo, salarios y pensiones, Documento de Trabajo 2002-04, FEDEA.
- Onrubia, J. (2002), Modernización de la institución presupuestaria española, *Los Presupuestos del Estado: Transparencia y Democracia*, Madrid, Fundación Modernización de España.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2000), OECD Best Practices for Budget Transparency, PUMA/SBO(2000)6/FINAL, París.

Salinas, J. (2003), El nuevo modelo de financiación autonómica (2002), Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Zapico, E. (1988), La modernización del gasto público, *Papeles de Economía Española*, pp. 465-487.

Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Alvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.
- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.

