

# Economía constitucional, legislación presupuestaria y la unión económica y monetaria\*

F. Javier Salinas Sánchez

Catedrático de Economía Aplicada

Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid

## I. INTRODUCCIÓN

El objetivo fundamental de este artículo es desarrollar una sólida argumentación a favor de la necesidad de remodelación de la actual regulación de la administración financiera española. Dicha remodelación, se considera, constituye un requisito importante para dar pasos positivos y estables en la dirección exigida por los actuales criterios de convergencia referidos a las políticas fiscales de los diversos países de la próxima Unión Económica y Monetaria. Con esa finalidad, las páginas siguientes se estructuran en cuatro partes. En primer lugar, se establece un planteamiento, siguiendo el enfoque de la economía política constitucional, de la naturaleza básica de las decisiones de política fiscal en el ámbito de los procesos presupuestarios. Seguidamente, se pasa a analizar los criterios de convergencia para la Unión Económica y Monetaria establecidos en el Tratado de Maastricht en cuanto los mismos afectan a las políticas fiscales a seguir por los países firmantes del Tratado. En tercer lugar, se relacionan las exigencias del contexto de convergencia europeo con las reglas que actualmente rigen el juego presupuestario en España. Finalmente, el artículo se cierra con una reflexión general sobre la legislación presupuestaria española y su grado de compatibilidad con las exigencias referidas a la política fiscal de los criterios de convergencia europeos.

## II. ECONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA FISCAL.

Los planteamientos básicos de la economía constitucional en lo que concierne a la política fiscal discurren a dos niveles distintos. A un primer nivel, de carácter positivo, la economía constitucional aborda el estudio de la política fiscal tal y como la misma es en la realidad de los sistemas políticos democráticos. Se trata de compren-

der y explicar porqué las políticas fiscales que desarrollan los Estados democráticos son las que detectamos en la realidad cotidiana. Porqué no se producen otras políticas fiscales alternativas.

A un segundo nivel, de carácter normativo, la economía constitucional se plantea las posibles mejoras marginales que en el ámbito de la política fiscal se pudieran introducir. Se trata de abordar el estudio de cómo la política fiscal, independientemente de su realidad actual concreta, *debería ser*.

Por lo que se refiere al análisis positivo de la política fiscal, la misma es considerada como el resultado de la interacción política en el ámbito del proceso presupuestario de las demandas sociales que concurren en la actividad presupuestaria de los Estados. Básicamente, la naturaleza misma de la presupuestación está llamada a generar políticas redistributivas, en el sentido de que inevitablemente presupuestar significa establecer prioridades. Establecer prioridades significa atender presupuestariamente a unas demandas sociales a costa de relegar la atención de otras. Los beneficiarios de las primeras absorben el efecto positivo de la presupuestación, mientras que los frustrados beneficiarios potenciales de las segundas absorben el efecto negativo. En su conjunto, el juego presupuestario, al menos desde la perspectiva de la *racionalidad de las partes* (A. Schick, 1980), está llamado a ser un juego de suma cero, en el que del total de las demandas de los diferentes sectores sociales que compiten entre sí por los recursos presupuestarios sólo algunas pueden ser atendidas a costa de desatender a las restantes.

Los representantes políticos que inciden en la toma de decisiones presupuestarias son considerados como *brokers políticos* que desarrollan en el proceso presupuestario una labor de intermediación entre los diferentes sectores sociales que mantienen sus demandas presupuestarias particulares. La actuación de estos responsables presupuestarios puede ser mejor entendida si es contemplada como la actuación de empresarios que compiten entre sí por la captación de su particular clientela política. En esa dirección, cabe desarrollar dos tipos de estrategias alternativas: 1) la cobertura de objetivos presupuestarios generales, acordes con la *racionalidad del todo presu-*

\* El presente trabajo se inscribe dentro del proyecto de investigación PB94-1119 del Programa Sectorial de Promoción General del Conocimiento de la D.G.I.C.Y.T.

puerario, y 2) la cobertura de los objetivos presupuestarios particulares, acordes con la *racionalidad de las partes* (A. Schick, 1980). Si no se introduce en el proceso presupuestario elementos aislantes y protectores de los vaivenes electorales, la segunda estrategia resultará mucho más atractiva que la primera para los responsables políticos, y en las decisiones presupuestarias tenderá a predominar la *racionalidad de las partes* sobre la *racionalidad del todo*.

Según estos planteamientos, la responsabilidad de los fallos detectables en las prácticas presupuestarias no es tanto responsabilidad de los decisores concretos de tales prácticas, cuanto responsabilidad de un sistema de incentivos institucionales que deja a estos decisores totalmente indefensos ante los fallos de los mercados políticos. Dos consecuencias inmediatas se derivan de este factor: por una parte, se detecta la existencia de una *asimetría en la representación de los intereses* (no necesariamente coincidentes) *de los principales*. Si consideramos los recursos presupuestarios como un *patrimonio común* de todos los ciudadanos (principales de la organización económica que denominamos Hacienda Pública), la función de agencia desarrollada por los responsables presupuestarios se manifiesta con el sesgo evidente de primar los intereses de aquellos principales que tengan en cada momento concreto la posibilidad de organizarse más eficazmente en defensa de sus intereses particulares. Además, se manifiesta también un sesgo a favor de los intereses de los principales de las generaciones presentes a costa de los de las generaciones futuras. Precisamente porque es difícil que los intereses de las generaciones futuras puedan ser defendidos *organizadamente*, es decir, *electoralmente*, lo cual no quiere en absoluto decir que no sean intereses perfectamente identificables y defendibles en un diseño adecuado de las reglas que rigen el juego presupuestario.

Por otra parte y en directa relación con lo anterior, se detecta la *configuración de preferencias presupuestarias inconsistentes* por parte del conjunto de los actores presupuestarios. Los fallos en el sistema de incentivos generados por las actuales reglas presupuestarias acarream una configuración de preferencias de los responsables políticos según la cual, si bien se desean unos presupuestos anuales globalmente adecuados a las necesidades comunes del grupo político, simultáneamente, de facto, se vetan los programas de recortes de gastos particulares o de incrementos de impuestos que conlleven un coste político excesivo. Sin duda, las contradicciones de este tipo acumuladas ejercicio presupuestario tras ejercicio presupuestario, a muy corto plazo, genera efectos positivos para aquellos sectores sociales cuyas demandas particulares se ven momentáneamente satisfechas, pero, a largo plazo, conducen al sector público a su ineficiencia global y desvirtúan la función social básica de la institución presupuestaria con un resultado de bienestar social neto negativo para el conjunto de la sociedad. Como dice W.H. Riker, es perfectamente plausible en este contexto que se vote a favor de una situación que es notablemente

peor a aquella de la que esos mismos votantes partían. Es decir, es perfectamente plausible que se vote a favor de un *pésimo paretiano* donde hay una pérdida de bienestar social neta, por contraste con los resultados que, bajo ciertas circunstancias, puede producir el mercado consiguiendo una ganancia de bienestar social neta, lo que se denomina *óptimo paretiano* (W.H. Riker, 1980, p. 89).

En definitiva, como queda expuesto en las líneas anteriores, la economía constitucional a la hora de analizar la política fiscal centra su atención en el diseño institucional, en las reglas que rigen el procedimiento presupuestario. Según estos planteamientos, si no estrictamente determinadas, las políticas fiscales están, cuanto menos, claramente condicionadas por ese diseño institucional. Resulta, por tanto, obvio que si se quiere modificar la política fiscal de un país, no se pueden ignorar las reglas sobre las que discurre el juego presupuestario.

A nivel normativo, en congruencia con lo anterior, el enfoque de la economía constitucional busca mejoras marginales en la política fiscal mediante la introducción de *mejores* reglas presupuestarias. Se trata de buscar una más adecuada *constitución presupuestaria* capaz de introducir modificaciones en el sistema de incentivos que incide sobre los actores presupuestarios mediante las cuales se eviten los fallos evidenciados en el funcionamiento actual del juego presupuestario. Se trata en definitiva, de mejorar el diseño del actual modelo presupuestario (J. Salinas, 1993).

### III. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

La firma en Maastricht el 7 de Febrero de 1992 del *Tratado de la Unión Europea* supone un cambio importante de la *Constitución Económica Europea*. Con la ratificación de dicho tratado por parte de las instituciones españolas, se puede decir también que el contenido de dicho Tratado supone una modificación implícita de las reglas básicas sobre las que se rige la actuación de los poderes públicos en la actividad económica española. Básicamente, dos son las modificaciones más importantes que en materia económica acarrea el mencionado cambio constitucional para nuestro país. Por una parte, existe una transferencia íntegra de las políticas monetarias y de tipos de cambio a la Comunidad Europea. Por otra, existe también una cesión limitada de la jurisdicción en materia de política fiscal desde las instancias nacionales a las instituciones europeas.

Centrándonos exclusivamente en lo concerniente a la política fiscal, queda bien claro que, en aplicación del principio de subsidiariedad, las autoridades españolas, como las de cualquier otro país miembro de la Unión, mantienen plena autonomía en las decisiones concernientes a cuál pueda ser la dimensión y la estructura del sector público español. Es decir, mantienen plena autonomía en la determinación del volumen del gasto público, en las diferentes políticas de gasto a seguir, en la fijación de la presión fiscal y en la estructuración del sistema tributario.

Sin embargo, hay tres aspectos del Tratado de Maastricht que ponen de manifiesto hasta qué punto en materia de política fiscal las autoridades españolas en la aplicación del mismo ceden una jurisdicción limitada a la Unión Europea:

a) La redacción del nuevo artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea prohíbe tajantemente *la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos por el Banco Central Europeo y por los Bancos Centrales de los Estados miembros..., en favor de instituciones u organismos comunitarios, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales..., así como la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda por el BCE o los Bancos Centrales nacionales.*

b) El nuevo artículo 104-C del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea establece en su apartado 1 como mandato de carácter general: *los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos.*

c) En garantía del cumplimiento del mandato anterior, el mismo artículo 104-C, en concordancia con el *Protocolo sobre el Procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo* anexo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, establece un procedimiento para que el Consejo determine tales déficits, así como fija un sistema de ejecución de medidas pertinentes a adoptar por parte del Consejo. En esencia, dicho sistema de ejecución de medidas para evitar que los países miembros incurran en déficits excesivos tiene tres grados. En un primer grado, el Consejo se limita a establecer *recomendaciones* al Estado correspondiente. En un segundo grado, el Consejo puede pasar a *la publicación de sus recomendaciones* si las mismas no han originado una respuesta que el Consejo considere adecuada. En un tercer grado, el Consejo puede llegar a establecer *sanciones* sobre el Estado miembro que no se ajuste a las recomendaciones que se le han formulado.

Obviamente, el sistema de ejecución de medidas a adoptar por el Consejo para garantizar la disciplina fiscal de los países miembros de la Unión sólo es aplicable para aquellos países que, superando la tercera fase, entren a formar parte de la Unión Económica y Monetaria. En el caso de aquellos países que a juicio del Consejo no cumplen los criterios de convergencia antes de ponerse en funcionamiento la Unión Económica y Monetaria, simplemente, no entran a formar parte de la Unión Monetaria.

Con respecto a la disciplina fiscal que impone el Tratado de Maastricht no es banal la consideración de que la misma resulta un elemento esencial para el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria. Podría darse muy bien la situación de una actuación estratégica de alguno o algunos países en esta materia. Incentivados por la conveniencia de participar como socios fundadores en la Unión Económica y Monetaria, algún país podría esforzarse por cumplir con los requisitos de Maastricht durante la segunda fase, pero relajar su disciplina presupuestaria en la tercera fase. El que la Unión

se viera forzada a aplicar *el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo*, durante la tercera fase podría acarrear peligros más o menos importantes según las ocasiones para la estabilidad de la moneda europea. En consecuencia, el que los países miembros de la Unión cumplan los criterios de convergencia en materia fiscal, no sólo tiene importancia para que el proceso de convergencia pueda desembocar finalmente en la creación de una única moneda europea, sino que su importancia se mantiene incluso después de que ésta haya sido creada. Cabe esperar, por tanto, que los posibles cambios que pueda sufrir la redacción actual de la *Constitución Económica Europea*, no sólo no reduzcan las competencias que actualmente tiene ya la Comunidad en materia de política fiscal, sino que es plausible pensar en un incremento de las mismas.

En directa relación con lo arriba señalado, resulta digno de resaltar que en la actual redacción de la *Constitución Económica Europea*, existe una importante asimetría entre el tratamiento dado a los *resultados de la política fiscal* y el tratamiento dado a los *procedimientos seguidos en la determinación de la política fiscal*. Frente a la concreción que significa la determinación de los *valores de referencia* del déficit y del endeudamiento públicos, llama la atención la ambigüedad de la única mención que se hace a los procedimientos presupuestarios. Esta única mención es la que se recoge en el artículo 3 del *Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo*, cuando se indica: "Los Estados miembros garantizarán que los procedimientos nacionales en materia presupuestaria les permitan atender... a sus obligaciones derivadas del Tratado". Habrá que concluir que la actual redacción de la *Constitución Económica Europea* ignora por completo la relación entre procedimientos presupuestarios y resultados presupuestarios, o lo que es lo mismo, la relación entre los procesos y los outputs de la política fiscal. Mientras que la Unión exige a sus países miembros la consecución de determinados resultados presupuestarios, deja a éstos completa autonomía para la fijación de los procesos presupuestarios por los que aquellos han de obtenerse, como si los procesos presupuestarios fueran neutros o irrelevantes con respecto a los resultados.

#### IV. LA REGULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN ESPAÑA

Siguiendo los planteamientos de Economía Constitucional expuestos en el apartado 2, el contexto de la convergencia europea nos sugiere dos tipos de cuestiones relacionadas con el actual diseño del modelo presupuestario español.

La primera cuestión está relacionada con la autonomía en el diseño del mismo. En el caso español, como en el del resto de los países miembros de la Unión, cabe preguntarse si el planteamiento establecido en Maastricht en materia fiscal es el más adecuado. En concreto, cabe

preguntarse hasta qué punto resulta realista fijar unas pautas a seguir en el ámbito de la política fiscal sin que en paralelo se establezca pauta alguna sobre los procedimientos que puedan mejor garantizar la consecución estable de la disciplina fiscal exigida. Como arriba se ha apuntado, dada la importancia que la disciplina presupuestaria tiene para el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria, es plausible pensar que, en un futuro no muy lejano, la *Constitución Económica Europea* entre a cubrir este vacío que la actual redacción de la misma evidencia.

Independientemente de lo anterior, resulta pertinente plantearse una segunda cuestión en esta materia. De acuerdo con la actual redacción de nuestra *Constitución Fiscal*, ¿el diseño del modelo presupuestario español es el más adecuado para obtener los resultados fiscales exigidos en los criterios de convergencia?

Como se sabe, el diseño del modelo presupuestario español viene establecido en su estructura básica por la regulación de la Administración Financiera Española que hasta el momento presente ha estado comprendida en el Texto Refundido de la *Ley General Presupuestaria* de 23 de Septiembre de 1988. Dicho Texto Refundido tiene su origen en la Ley General Presupuestaria de 1977 que a lo largo de una larga década fue experimentando modificaciones constantes, fundamentalmente a través de las sucesivas Leyes de Presupuestos. Así mismo, el mismo Texto Refundido ha venido sufriendo también paulatinas modificaciones. De entre ellas, por señalar tan sólo alguna de las más recientes, cabe citar la establecida por la Ley 41/1994, de 30 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995, cuyo Capítulo II de su Título I, estableció para el año 1995, las "Normas de modificación y ejecución de créditos presupuestarios". Posteriormente, ya en 1996, la Mesa de la Cámara del Congreso de los Diputados llegó a publicar en el Boletín Oficial de Las Cortes Generales del 6 de Octubre de 1995, el *Proyecto de Ley General Presupuestaria*. Independientemente de que con la celebración de elecciones en 1996 y la configuración de una nueva mayoría parlamentaria resulta difícil prever hasta qué punto el contenido de dicho proyecto pueda llegar a plasmarse en normas legales de obligado cumplimiento, puede entenderse que el mismo aún hoy, representa el documento global donde de forma más omnicompreensiva se plasma el diseño básico del modelo presupuestario español. De ahí que dicho proyecto de ley sea elegido como referente con respecto a los comentarios que sobre el modelo presupuestario español se establezcan en estas páginas.

De todas las maneras, dentro del confuso e inestable marco legislativo actual en el que funciona el presente modelo presupuestario español, no se puede dejar de reconocer que se ha originado un punto de inflexión en la tendencia mantenida en los últimos años en la regulación de la administración financiera española, con el paquete de medidas legislativas adoptadas en Diciembre de 1996: la Ley 11/1996, de 27 de Diciembre, de Medidas

de Disciplina Presupuestaria; la Ley 12/1996, de 30 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997; y la Ley 14/1996, de 30 de Diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Todas estas medidas introducen modificaciones a determinados aspectos del articulado del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, de 23 de Septiembre de 1988. Es cierto que todas estas medidas van encaminadas a introducir un mayor rigor en la ejecución presupuestaria, pero en absoluto abordan una reforma global del modelo presupuestario actual.

Hecha la anterior observación, cuanto menos dos aspectos de la regulación de la Administración Financiera Española configuran en el modelo español elementos dudosamente adecuados en el contexto de la necesaria disciplina presupuestaria anteriormente expuesto.

Por una parte, hay que referirse al Capítulo II del Título I del proyecto de ley citado, donde se aborda la regulación "de los créditos de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos y de sus modificaciones". Las reglas comprendidas en la Sección segunda "modificaciones de crédito" y en la sección tercera "de las competencias en materia de modificaciones de crédito" (por ejemplo, en la redacción de los artículos 58.2, 60, 65, 66 y 67), conceden un amplio margen de actuación discrecional al Gobierno (en sus diferentes niveles) en la ejecución del presupuesto. El papel disuasorio que las reglas restrictivas de la actuación presupuestaria juegan en la potencial confluencia de presiones sociales sobre el gasto público parece ser aquí claramente minusvalorado. Si nuestra Constitución de 1978, en la línea del derecho comparado en esta materia, estima pertinente limitar la capacidad legislativa de las Cámaras para establecer proposiciones o enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 134.6), puede muy bien entenderse la teoría brillantemente defendida por Rodríguez Bereijo de que la aprobación parlamentaria de las leyes de presupuestos constituyen *actos compartidos* por los que los poderes legislativos y ejecutivos se corresponsabilizan de los Presupuestos Generales del Estado (A. Rodríguez Bereijo, 1985). Conceder tan amplios márgenes de decisión discrecional al poder ejecutivo de forma totalmente unilateral, no sólo supone una quiebra del deseable equilibrio competencial en materia presupuestaria, sino que, además, induce a que las presiones sociales sobre el gasto público no se agoten con la aprobación de las leyes de presupuestos, sino que se prolonguen e incrementen concentrándose en el gobierno. Basta señalar la nada alentadora ejecución presupuestaria de los ejercicios fiscales de 1989 a 1993 en los que como media se registró una desviación presupuestaria del 24,1% (Edo, De Pablos y Valiño, 1994) que ilustra bien a las claras que los peligros a los que hacemos aquí referencia son peligros muy reales.

Por otra parte, resulta obligado también referirse aquí a la regulación contenida en el Título III del Proyecto de Ley General Presupuestaria *del Control Interno de la*



*Gestión Económico-Financiera del Sector Público Estatal.* Dejando a parte las novedades que en esta materia introduce este proyecto y que no afectan en lo substancial a lo que aquí tratamos, existen aspectos criticables de la regulación de la función interventora (por ejemplo, la redacción de los artículos 98 -no sujeción a la fiscalización previa-, 99 -fiscalización previa limitada- y 101 -solución de discrepancias con la actuación interventora-). Fundamentalmente, la redacción de todo este Título III pone de manifiesto que en nuestro modelo presupuestario sigue

predominando una concepción del control presupuestario casi exclusivamente negativa. Aunque en la exposición de motivos se hace referencia expresa a los principios constitucionales de eficiencia y economía en la gestión del gasto público, no se vislumbra en el articulado de este Título una aproximación positiva a la función del control presupuestario. Se hecha en falta la utilización en nuestro modelo presupuestario del control presupuestario como un elemento de aprendizaje en la mejora de la gestión de los fondos públicos.

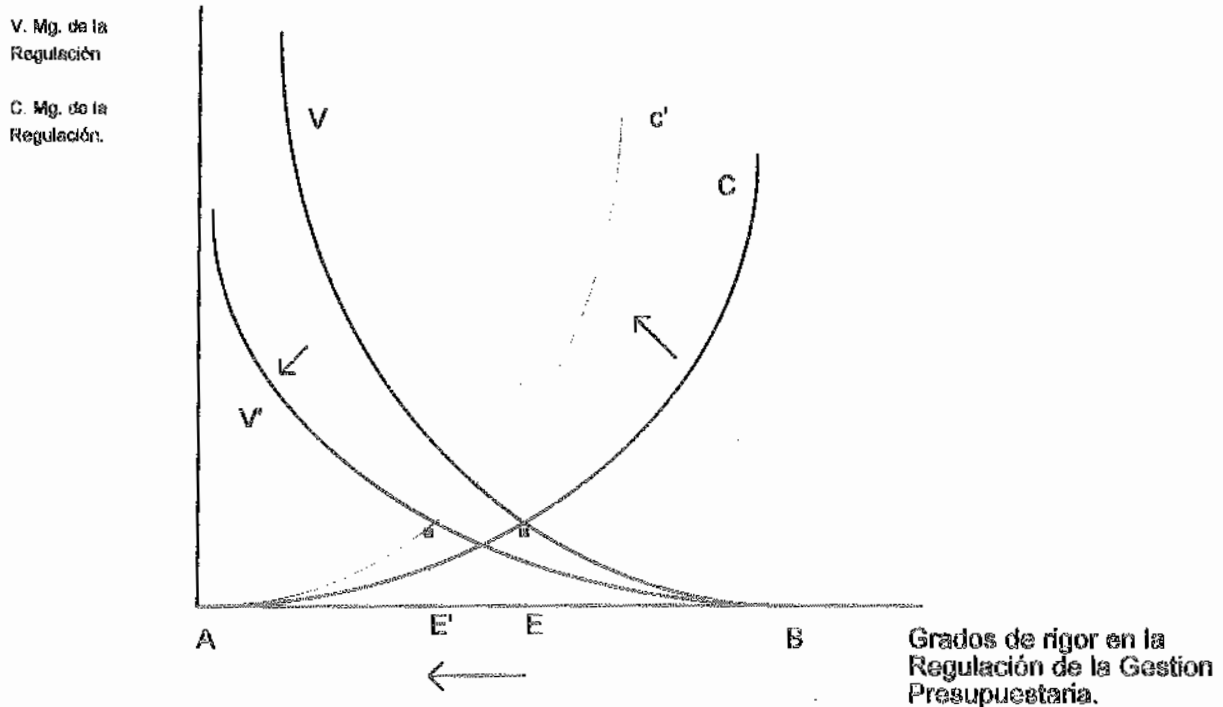


FIGURA 1

### V. LA ILUSIÓN PRESUPUESTARIA EN EL MODELO ESPAÑOL

Aunque, sin duda, las últimas modificaciones de la legislación presupuestaria suponen pasos positivos en la corrección de vicios fuertemente arraigados en nuestras prácticas presupuestaria, los dos factores de la regulación de la Administración Financiera Española mencionados ponen de manifiesto uno de los aspectos de la actual cultura presupuestaria que, a nuestro juicio, corresponde superar para dar paso a un modelo presupuestario compatible con la necesidad de conseguir unos niveles estables de disciplina presupuestaria. Muy bien podría decirse que el mismo se concreta en la existencia de una cierta *ilusión presupuestaria* que da lugar a una ubicación ineficiente de los derechos de propiedad sobre los recursos presupuestarios. Sucesivas legislaturas de la joven democracia española, guiadas por una visión distorsionada de la realidad de la actividad presupuestaria, han ido desplazando el grado de regulación de la gestión

de los recursos presupuestarios a un nivel por debajo del nivel eficiente. En este sentido, la actual regulación de la Administración Financiera Española es una regulación ineficiente de la gestión presupuestaria como consecuencia de ser el producto de la ilusión presupuestaria generada por dos tipos de fuentes: una concepción utópica de la capacidad de los gestores presupuestarios para adoptar decisiones óptimas (J. Salinas, 1995), y una concepción reduccionista de la función de control presupuestario.

Una explicación más detallada de los orígenes y efectos de este fenómeno de *ilusión presupuestaria* es la recogida en la figura 1. Esta figura representa en el eje horizontal en términos ordinales los diferentes grados de *regulación normativa de la gestión presupuestaria*. De izquierda a derecha se miden desde unos grados menores a grados mayores los diferentes niveles de rigor de menos a más estrictos con que se regula la gestión de los recursos presupuestarios. El punto A en este eje representa un grado de regulación nulo, un nivel de rigor mínimo según

el cual los gestores presupuestarios gozan de una discrecionalidad máxima para gestionar los recursos presupuestarios con arreglo a sus criterios personales sin ataduras normativas al respecto. El punto B del mismo eje representa la situación opuesta a la anterior. Aquí el grado de regulación es máximo, es decir, existe un nivel de rigor máximo según el cual los gestores presupuestarios gozan de una discrecionalidad nula para gestionar los recursos presupuestarios, puesto que todas las decisiones presupuestarias están estrictamente regladas de antemano. Es digno de resaltar que, en paralelo, las diferentes situaciones que puedan representarse en este eje de abscisas son reflejo de diferentes tipos de *reparto de los derechos de propiedad sobre los fondos públicos*. Así, la situación representada por el punto A de este eje corresponde a una situación en la que ninguno de los representantes políticos parlamentarios (obviamente como agentes políticos de los ciudadanos) tiene ningún derecho de propiedad sobre los recursos presupuestarios. Ello explica que los responsables gubernamentales en esta situación gocen de una discrecionalidad absoluta en la gestión de los mismos, es decir, que el derecho de propiedad sobre los recursos presupuestarios corresponde exclusivamente al poder ejecutivo. Si bien hay que explicitar que dichos responsables gubernamentales lo son por la legitimidad que las elecciones democráticas les han otorgado, y en su momento el electorado tendrá en cuenta en qué medida dichos responsables han actuado en aras del interés general, el punto A representa una situación que bien puede denominarse de *dictadura presupuestaria electa*. Por su parte, la situación representada por el punto B corresponde a una situación en la que todos los representantes políticos parlamentarios tienen derecho de propiedad sobre los recursos parlamentarios, es decir que son las Cámaras las que tienen en exclusiva el derecho de propiedad. Ello explica que los responsables gubernamentales estén sujetos en su toma de decisiones presupuestarias a desarrollar una conducta estrictamente reglada, en anuencia estricta con la voluntad de los parlamentarios. No cabe en la gestión de los recursos públicos ningún tipo de acción que no cuente con el consentimiento de las Cámaras.

Simultáneamente, en el eje vertical, la figura 1 representa de abajo a arriba mayores valores de dos variables que se comportan en relación funcional con los grados de regulación normativa de la gestión presupuestaria: *la valoración marginal de la regulación y el coste marginal de la regulación*. La valoración marginal de la regulación normativa de la gestión presupuestaria representa la utilidad positiva que el representante político estándar obtiene como agente (sin imperfecciones) de los ciudadanos de la existencia de diferentes grados de rigor en la regulación normativa de la gestión de los fondos públicos. Cuando el nivel de rigor es mínimo, como es el caso en la situación A, la valoración marginal de la regulación es muy elevada (la función está casi en paralelo con el eje vertical). A medida que existe una regulación más rigurosa

de la gestión de los fondos públicos, el representante político estándar experimenta un decrecimiento en la utilidad que obtiene de esa regulación, y finalmente, cuando esa regulación alcanza un nivel de rigor absoluto en la situación B, la valoración se hace exactamente cero. En última instancia, esta función decreciente con respecto a los diferentes grados de rigor en la regulación presupuestaria, puede entenderse como el coste externo esperado por parte del representante político derivado de que se adopten por parte de los decisores gubernamentales decisiones presupuestarias no coincidentes con sus intereses (perfectamente identificados con los de sus electores).

El coste marginal de la regulación normativa de la gestión presupuestaria representa en términos de coste oportunidad, el coste esperado que acarrea la regulación de la toma de decisiones presupuestarias para el representante político parlamentario estándar. Es decir, representa el coste esperado por parte del político estándar de que la existencia de una normativa presupuestaria impida en ocasiones a los responsables presupuestarios adoptar las decisiones óptimas en cada momento coyuntural. En el momento de fijar la regulación presupuestaria no pueden preverse la totalidad de situaciones a las que habrá que hacer frente en la gestión de los recursos presupuestarios y la existencia de regulación conlleva la posibilidad de perder la oportunidad de tomar decisiones más adecuadas en términos de eficiencia eficacia y economía del gasto público que aquellas que hay que adoptar por exigencia de las normas presupuestarias. La variable del coste marginal de la regulación presupuestaria tendrá una relación funcional directa con respecto a los grados de rigor de la regulación presupuestaria. En el punto A, en el que el rigor de la regulación es nulo, el coste marginal de la regulación será inexistente, para ir creciendo a medida que se establece una regulación más estricta y alcanzar unos niveles máximos (en los que la función es prácticamente paralela al eje vertical) en el punto B que representa una situación en la que la regulación es muy estricta y minuciosa.

Como pone de manifiesto la figura 1, ni la situación representada por el punto A ni la representada por el punto B son las más deseables para el representante político estándar, (ni para el ciudadano estándar). Cualquiera que potencialmente fuera la posición de partida, existe siempre una ganancia de bienestar para pasar de la situación A o de la situación B a la situación E en la que coinciden las funciones de valoración marginal y de coste marginal de la regulación. La situación E representa el grado de rigor en la regulación presupuestaria *eficiente*, no sólo para el representante político parlamentario estándar, sino también para el ciudadano estándar cuyos intereses suponemos están perfectamente defendidos por aquél.

Detectada cuál es la situación óptima de regulación de la gestión presupuestaria, resulta más fácil explicar las *fuentes* del fenómeno de ilusión presupuestaria aludido y

los efectos derivados del mismo. Por lo que respecta a las primeras, éstas son dos: por una parte, con la introducción de la presupuestación por programas, se ha generado en nuestro país un excesivo optimismo en la capacidad de los decisores presupuestarios para adoptar decisiones óptimas. La creencia de que la presupuestación pública puede someterse a un sistema de racionalización omnicompreensiva ignora el aspecto fundamental de que la presupuestación es fundamentalmente una actividad política (A. Wildasky, 1978). Además, esta aproximación a la presupuestación aplica inadecuadamente la hipótesis implícita de que los gestores presupuestarios en su toma de decisiones están siempre basados en una información perfecta y reaccionan siempre de la forma más adecuada ante la misma. Hay serios problemas que sugieren que ésta no es una hipótesis realista para una correcta comprensión del papel que juegan los responsables de los centros gestores del gasto público (J. Salinas, 1995). De ahí que este excesivo optimismo en la capacidad de los gestores presupuestarios suponga una fuente de ilusión presupuestaria que desplaza la función de coste marginal de la regulación presupuestaria hacia arriba y hacia la izquierda. Desplazando la curva C a la posición C'. Un excesivo optimismo en la racionalidad que la presupuestación por programas introduce en el modelo presupuestario, lleva a sobrevalorar la capacidad de los responsables gubernamentales para adoptar las decisiones presupuestarias más adecuadas y distorsiona la imagen real del auténtico coste de la regulación presupuestaria, sobrevalorando el mismo.

Por otra parte, una visión reduccionista de la función de control presupuestario que únicamente percibe de él su aspecto negativo, ignorando que el mismo está llamado a jugar un papel positivo de aprendizaje en la tarea presupuestaria, se convierte también en una fuente de ilusión presupuestaria. En este caso, se minusvalora la utilidad derivada de la regulación de la actividad presupuestaria, con lo que en la figura 1, la función V que representa el auténtico valor marginal de la regulación presupuestaria es desplazado hacia abajo hasta V'.

Puede ahora entenderse, que si el representante político estándar no percibe la verdaderas funciones de coste y de valoración C y V, sino que imbuido de una cultura presupuestaria errática en la que existe una ilusión fiscal generada por las dos fuentes arriba indicadas, percibe las funciones C' y V', la consecuencia final es que el mismo ubique el grado más deseable de rigor en la regulación presupuestaria en el punto E'. Como pone de manifiesto la figura 1, el punto E' representa un grado de rigor de la regulación de la gestión de los recursos públicos inferior al grado de rigor eficiente representado por el punto E. En definitiva, el efecto fundamental de la ilusión presupuestaria aquí señalada resulta ser que se acaba otorgando un grado de discrecionalidad a los gestores del gasto público superior al eficiente.

## VI. REFLEXIÓN FINAL

En línea con las evidencias empíricas reflejadas por J. von Hagen (J. von Hagen, 1992), lo arriba expuesto pone de manifiesto que la flexibilidad con que la actual legislación presupuestaria española todavía regula la gestión de los fondos públicos no puede ser valorada sino como un elemento negativo en la deseable consecución de una disciplina presupuestaria estable. Es muy probable que la introducción en la normativa presupuestaria de una regulación más rigurosa no sea un requisito suficiente para conseguir la reestructuración del modelo presupuestario español que este necesita, pero, sin duda, es un requisito necesario. No hay por qué caer en el determinismo normativo. Seguramente, normas presupuestarias distintas no son elementos suficientes como para por sí solas generar comportamientos presupuestarios diferentes. Sin embargo, tampoco puede ignorarse la capacidad pedagógica del derecho. Un cambio normativo en la dirección antes señalada, constituiría un paso crucial en la producción de una nueva cultura presupuestaria en nuestro país. Una nueva cultura presupuestaria que, con respecto a la cultura tradicional, esté más acorde con los desafíos a los que tiene que hacer frente nuestro sector público en el contexto de la Unión Económica y Monetaria.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- EDO HERNÁNDEZ, V.; DE PABLOS ESCOBAR, L. y VALIÑO ESCOBAR, A. (1994): *El Presupuesto como instrumento de control del Gasto Público*, Serie: Documenta. Economía Pública. Fundación BBV.
- RIKER, William H. (1980): "Constitutional limitations as selfdenying ordinances", en: W.S. MOORE y R.G. PENNER: *The constitution and the budget*, American Enterprise Institute.
- RODRÍGUEZ BEREJO, Álvaro (1985): *El control Parlamentario de la Política Económica*, Hacienda Pública Española, 97.
- SALINAS SÁNCHEZ, F. Javier (1995): *Racionalidad Económica y Derecho Presupuestario*, Hacienda Pública Española, 132-1.
- SALINAS SÁNCHEZ, F. Javier (1993): *Economía Política Constitucional de los Presupuestos Públicos*, Editorial Tecnos.
- SCHICK, Allen (1980): *Congress and money*, Urban Institute Press.
- VON HAGEN, Jürgen (1992): *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*, Commission of the European Communities, D.G. II, Economic Papers 96.
- WILDASKY, Aaron, (1978), "A Budget for all seasons? Why the traditional Budget lasts", *Public Administration Review*, vol. 38, (Nov.-Dec.).

