

Georgia State University

ScholarWorks @ Georgia State University

ECON Publications

Department of Economics

2008

La Programación Presupuestaria Plurianual con referencia a su práctica en el Reino Unido y Dinamarca

Juan Luis Gomez

Jorge Martinez-Vazquez

Georgia State University, jorgemartinez@gsu.edu

Follow this and additional works at: https://scholarworks.gsu.edu/econ_facpub



Part of the [Economics Commons](#)

Recommended Citation

Juan Luis Gomez and Jorge Martinez-Vazquez. "La Programación Presupuestaria Plurianual con referencia a su práctica en el Reino Unido y Dinamarca," *Presupuesto y Gasto Público*, Vol. 2, no.51, 2008.: 145-160

This Article is brought to you for free and open access by the Department of Economics at ScholarWorks @ Georgia State University. It has been accepted for inclusion in ECON Publications by an authorized administrator of ScholarWorks @ Georgia State University. For more information, please contact scholarworks@gsu.edu.

La Programación Presupuestaria Plurianual con referencia a su práctica en el Reino Unido y Dinamarca

JUAN LUIS GÓMEZ
JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ
Georgia State University, USA

Recibido: Enero 2008
Aceptado: Enero 2008

Resumen

Las últimas décadas han sido testigos de una serie de innovaciones importantes en las políticas de presupuesto y control del gasto público. En todos los casos, estas innovaciones han perseguido los objetivos de crear una política fiscal más sostenible en un sentido macroeconómico, incrementar la eficiencia en la asignación de los recursos en las distintas áreas del sector público y mejorar la calidad de la gestión de los servicios públicos. El presente trabajo se centra en el estudio de los resultados obtenidos con la puesta en práctica de la presupuestación plurianual, y en su uso efectivo en dos países del entorno europeo: el Reino Unido y Dinamarca.

Palabras clave: Presupuesto Plurianual, Reino Unido, Dinamarca, programación, presupuestación basada en el desempeño.

Clasificación JEL: H1, H5, H6.

Abstract

The last few decades have been witness to a number of key policy innovations in the areas of budget and public expenditure control. In all cases, these innovations have aimed at creating a more sustainable fiscal policy in a macroeconomic sense. They are also geared towards increasing the efficiency of sectoral resource allocations across the public sector, and towards improving the quality of public service management. This article discusses the results obtained from the implementation of multi-year budgeting frameworks and their effective use in two European countries: the United Kingdom and Denmark.

1. Introducción

Las últimas décadas han sido testigos de una serie de innovaciones importantes en las políticas de presupuesto y control del gasto público, desde del *PPBS* (Sistema de Planificación, Programación y Presupuestación) a la Presupuestación por Resultados pasando por la Presupuestación en Base-Cero o la Presupuestación por Programas. La adopción de estas innovaciones presupuestarias ha visto flujos crecientes y decrecientes en una variedad de países; en muchos casos se han dejado de usar por la cantidad de información requerida o por-

que dichas innovaciones permanecieron en la periferia y nunca llegaron a arraigar en las rutinas presupuestarias reales.

En todos los casos, las innovaciones en los procesos presupuestarios han tenido como objetivos crear una política fiscal más sostenible en un sentido macroeconómico, incrementar la eficiencia en la asignación de los recursos en las distintas áreas del sector público y mejorar la calidad de la gestión de los servicios públicos. Aunque las haciendas públicas de un gran número de países han mejorado sobre todo en la última década al conseguir políticas fiscales más sostenibles, todavía queda mucho camino por recorrer en el logro de una asignación más eficiente y una mejor gestión de los servicios públicos.

El presente trabajo se centra en el estudio de una «nueva» metodología presupuestaria (aunque no tan nueva en algunos países), la presupuestación plurianual y su uso efectivo en dos países del ámbito europeo: el Reino Unido y Dinamarca. Se trata también de una metodología diseñada para la consecución de una política fiscal sostenible y una mayor eficiencia del gasto. Pero en contraste con muchas otras innovaciones anteriores en política presupuestaria, la presupuestación plurianual tiene todos los indicios de que se queda en la práctica presupuestaria de los países que la han adoptado, y de que se extiende a través de su adopción en un número creciente de países industrializados y en vías de desarrollo. El secreto de porqué la presupuestación plurianual viene siendo apoyada de forma real y consistente desde los más altos niveles de decisión, y porqué «mejora y se engancha» bien con el proceso presupuestario anual en un número creciente de países, se desvela en gran parte en la exploración de su uso (diverso pero igualmente efectivo) en el Reino Unido y Dinamarca. Estos dos países también reúnen en conjunto características de notable relevancia para el caso español (como el alto grado de descentralización fiscal en Dinamarca y los problemas históricos con los déficit presupuestarios en el Reino Unido). Como veremos, hay dos cosas muy importantes que la presupuestación plurianual ha ayudado a conseguir en ambos países. En primer lugar, la programación presupuestaria plurianual ha sido clave para aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos a las diferentes áreas de gasto. En segundo lugar, la presupuestación plurianual ha facilitado de manera significativa la adopción exitosa de normas para la disciplina fiscal agregada y la aplicación de un énfasis presupuestario en los resultados.

El resto del trabajo está organizado de la siguiente manera. En la sección 2 exponemos brevemente los principios fundamentales o el marco teórico de la programación presupuestaria plurianual. En la sección 3 resaltamos los rasgos más importantes de su uso en Dinamarca y el Reino Unido. En la sección 4 extraemos lecciones y concluimos.

2. Marco Teórico de la Presupuestación Plurianual

La composición de presupuestos públicos en una democracia siempre ha sido una labor difícil. Con frecuencia se da el caso de que los ciudadanos quieren impuestos más bajos y un sector público más reducido, pero al mismo tiempo quieren que se expandan muchos programas de gasto. Esta dicotomía de objetivos, casi siempre repetida en los procesos legislativos, llevó por rutina a muchos países en las décadas de los 70 y 80 a déficit presupuestarios im-

portantes y a la acumulación de deuda a niveles muy altos del PIB, pautas fiscales que se convertían en insostenibles a largo plazo y que, entre otras cosas, representaban inequidades intergeneracionales indeseadas.

Es en este tipo de contexto en donde aparece por necesidad la práctica de la programación presupuestaria plurianual, en países tan diversos en términos presupuestarios como el Reino Unido, Alemania, los Estados Unidos o Australia ¹. La programación presupuestaria plurianual se propone como resolución al dilema de cómo controlar el gasto agregado y satisfacer los objetivos y prioridades de gasto intersectoriales: en la presupuestación plurianual estas dos decisiones se toman simultáneamente, asegurándose su consistencia temporal a medio plazo. En un sentido operativo la programación presupuestaria plurianual también alcanza un compromiso; mientras que el Ministerio de Hacienda lidera la determinación y control de los agregados fiscales, a los Ministerios de línea se les transfiere un alto grado de autonomía para decidir el uso intra-sectorial de los recursos.

En una representación lo más sencilla posible, un «marco de gasto a medio plazo», o lo que es lo mismo, la presupuestación plurianual consta de los siguientes elementos: primero, el período de cobertura presupuestaria se extiende de un año a un período de tres a cinco años y se establecen objetivos explícitos para los agregados fiscales, aunque éstos pueden estar ya fijados de forma exógena en las leyes de responsabilidad fiscal; segundo, se realizan estimaciones base de cuáles serían los ingresos y los gastos en cada uno de esos años si la política siguiese siendo la misma durante todo el período; tercero, durante el primer año del marco de gasto a medio plazo, que se convierte en un borrador del presupuesto anual corriente, el esfuerzo se concentra en los cambios de política fiscal que se desean en el lado del gasto y de los ingresos; los cambios en prioridades se ven reflejados en la distribución de los techos de gasto a los ministerios y otras agencias; cuarto, el coste de los cambios de política fiscal se simula para todos los años en el «marco» con el fin de asegurarse de que las restricciones fiscales agregadas se respetan; quinto, el «marco de gasto a medio plazo» se renueva cada año mediante el desprendimiento del primer año del marco y la adición de un nuevo año al final.

En el resto de esta sección ofrecemos un repaso selectivo de los objetivos, estructura y funcionamiento de la presupuestación plurianual, pero a sabiendas de que no existe un arquetipo exactamente definido de esta práctica, que en realidad varía de país a país dependiendo de sus tradiciones presupuestarias y de sus necesidades concretas en el pasado y el presente. Este último punto se verá con claridad en la siguiente sección en donde exploramos las experiencias del Reino Unido y Dinamarca.

2.1. Objetivos y elementos fundamentales de la presupuestación plurianual

La presupuestación plurianual representa una respuesta fiscal a una amplia gama de problemáticas. En primer lugar, puede contribuir de manera eficaz a la integración de los procesos de formulación de políticas, planificación y presupuestación. Este es un problema encontrado de manera recurrente, aunque en ningún caso exclusivamente, en países en vías de desarrollo. Su reflejo inmediato es la aparición de funciones y programas no financiados a

distintos niveles de gobierno, o la determinación de objetivos políticos demasiado ambiciosos y alejados de la realidad fiscal del país que no son sostenibles a medio plazo.

En segundo lugar, la definición de marcos presupuestarios por períodos superiores a un año contribuye también muy especialmente a incrementar la previsibilidad del gasto público. En el marco de la presupuestación por resultados, éste es un aspecto especialmente importante. Mientras se mantiene una presupuestación tradicional, basada en un sistema de insumos donde el foco se localiza en el control específico del gasto, el nivel de gasto presupuestario no está ligado a la consecución de objetivos de políticas económicas o sociales. Sin embargo, la determinación de objetivos de desempeño requiere de la adecuada estimación de los costes de los servicios y bienes públicos necesarios para alcanzar esos objetivos, definiendo así marcos de necesidades de gasto en el tiempo.

En tercer lugar, el marco presupuestario plurianual se ha convertido ya en una respuesta tradicional a la inestabilidad fiscal. El sistema se acompaña normalmente de leyes de estabilidad o responsabilidad fiscal que, entre otras cosas, definen límites al crecimiento del gasto (real o nominal) por encima de los techos presupuestarios asignados.

Finalmente, añadido a la documentación presupuestaria anual presentada al parlamento, un marco plurianual de gastos e ingresos incrementa de manera muy importante la transparencia de la política fiscal de un gobierno, incrementando con ello una vez más la previsibilidad de sus políticas.

Aunque encontramos variaciones muy importantes en la manera que la programación presupuestaria plurianual se acomete internacionalmente, cuatro elementos fundamentales forman los pilares del enfoque: 1) una estimación realista de los recursos fiscales; 2) una estimación microeconómica de las necesidades de gasto agregadas y sectoriales; 3) criterios para la asignación de gastos en el marco de prioridades nacionales y sectoriales; y 4) un marco temporal común a estos elementos que normalmente se prolonga entre tres y cinco años.

2.2. Etapas y aspectos generales del proceso

De manera resumida, y como ocurre también en el caso de la presupuestación anual, la formulación de un marco plurianual tiene su punto de origen en una estimación macroeconómica a medio plazo que permita la previsión del marco de ingresos fiscales. Sobre esta base se definen las metas de política fiscal para el período temporal acordado, incluyendo objetivos de déficit fiscal e incremento del gasto. Posteriormente, se formulan los planes sectoriales y se calculan sus costes, traduciendo en propuestas de techos de gasto los objetivos definidos en cada sector. Mientras los techos generales de gasto se definen a nivel sectorial por el Ministerio de Hacienda, los Ministerios concilian los recursos disponibles con sus planes de gasto, priorizando programas y servicios de acuerdo a su planificación plurianual.

Las funciones posteriores de formulación y aprobación del presupuesto anual; seguimiento de la ejecución presupuestaria y evaluación de resultados son comunes a otros procesos presupuestarios y no solo el plurianual. Los techos de gasto y las estimaciones de ingre-

sos se revisan anualmente sobre la base de nuevas proyecciones, con lo que el proceso se renueva y se ajusta continuamente.

2.3. Alcance y diseño orgánico del proceso

El alcance y cobertura de los marcos plurianuales difiere de manera amplia por país. No es extraño encontrar que los primeros pasos en la implementación de marcos presupuestarios a medio plazo incluyen un enfoque selectivo y no comprensivo de los gastos públicos. Resulta de hecho bastante común que, en una primera aproximación, sólo se incluyan en el marco sectores de gasto especialmente importantes por su dimensión económica o importancia social (como educación, salud, infraestructuras, etc.). De cualquier manera, la prudencia en el enfoque secuencial viene acompañada de un coste en los resultados que pueden esperarse del instrumento de gestión. Aunque puedan alcanzarse mejoras en la priorización del gasto público con una aproximación secuencial, ésta no es respuesta apropiada si el objetivo general de esta reforma fiscal es la estabilidad fiscal agregada. La opción alternativa, la inclusión de todos los gastos públicos en el marco, sí que permite atribuir a este instrumento el objetivo de cooperar al mantenimiento de la prudencia fiscal, y debe ser el horizonte a seguir.

Otra decisión fundamental en la definición del alcance del marco plurianual es la de incluir tanto gasto corriente como de capital, o comenzar la secuencia de implementación por una de las dos categorías principales. Idénticas consideraciones a las referidas en el párrafo anterior corresponden a esta decisión. La experiencia internacional parece demostrar que la inclusión última de todas las categorías de gasto, aplicando las clasificaciones estadísticas económica y funcional estándar, permite obtener el mejor rendimiento de este instrumento de gestión fiscal. La opción de dejar fuera del marco plurianual a los gastos de capital es especialmente extraña dado el gran componente intertemporal de este tipo de gasto.

En relación al marco temporal de aplicación, la práctica internacional señala un alcance medio de entre tres y cinco años. La decisión final sobre el número de años suele basarse tradicionalmente en condicionantes del ciclo político (por ejemplo hacer coincidir en todo o gran parte el marco presupuestario a medio plazo con la duración de la legislatura), en la disponibilidad de estimaciones creíbles de ingresos y gastos, y también en la duración del marco de planificación estratégica del país.

Del diseño orgánico del proceso de programación plurianual puede depender en gran medida la validez de este instrumento de gestión fiscal y la consecución de los objetivos que se le pueden atribuir. En primer lugar, la experiencia internacional recomienda la integración de los marcos plurianuales en el proceso de programación presupuestaria anual (Boex, Martínez-Vázquez y McNab 2000). Un enfoque secuencial en la implementación de los presupuestos a medio plazo no debe implicar la separación efectiva de ambos instrumentos de gestión, pues el resultado a esperar de esta situación es la más absoluta irrelevancia práctica del marco plurianual. Las ventajas ofrecidas por la presupuestación plurianual sólo pueden conseguirse si las asignaciones de ingresos y gastos contenidas en el primer año del marco plurianual coinciden exactamente con el presupuesto anual del país.

Tradicionalmente, la responsabilidad de la gestión del marco plurianual recae sobre el Ministerio de Hacienda, con algunas excepciones notables. En Brasil, por ejemplo, el Ministerio de Planificación está a cargo de la programación presupuestaria plurianual. Otros países también se han sentido tentados a proporcionar al Ministerio de Economía (anteriormente de Planificación) un cometido nuevo y atractivo, como es la presupuestación plurianual. Esa tentación se ve apoyada también a menudo por la confusión de un marco de gasto a medio plazo con un «plan económico» en el tradicional sentido de hace cuatro o cinco décadas. Aunque es fácil detectar que esta decisión orgánica responde a la necesidad de integrar planes y presupuestos, el resultado de la experiencia brasileña deja que desear desde el punto de vista de la prudencia fiscal. En otros países, donde la realización del marco de gasto a medio plazo discurre de forma separada del presupuesto anual y en otra institución, esto ha significado por regla general la falta de efectividad y en algunos casos el práctico abandono de la presupuestación plurianual.

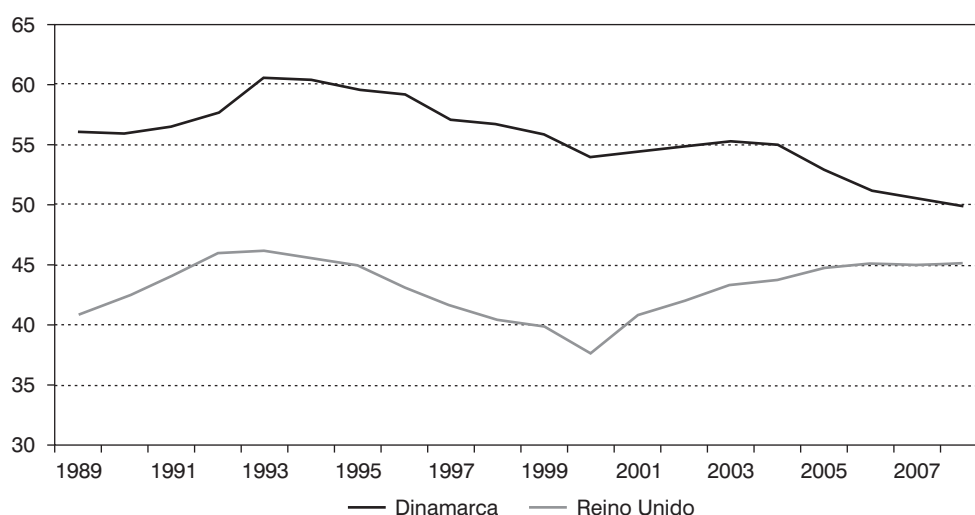
En cualquier caso, debemos insistir en los aspectos positivos de involucrar otras agencias del Estado además del Ministerio de Hacienda en aspectos determinados de la presupuestación plurianual. Esta involucración se articula de manera distinta dependiendo de la fase de programación en la que nos podamos encontrar. Un ejemplo claro es la necesaria involucración del Banco Central y de la Agencia Tributaria en el proceso de estimación de las magnitudes macroeconómicas y fiscales que sirven de cimientos de la programación presupuestaria. Una vez el marco fiscal está definido, la planificación, seguimiento y evaluación del gasto requiere no tanto de la activa participación de estas agencias, cuanto de los Ministerios sectoriales correspondientes.

Un último aspecto debe resaltarse en este recorrido, necesariamente reducido, por los componentes fundamentales de la programación presupuestaria plurianual. La elaboración de marcos de ingresos y gastos a medio plazo es un elemento esencial en la implementación de sistemas de presupuestación por resultados, una de las tendencias más apreciables de la administración pública a nivel internacional. El elemento característico de la presupuestación por resultados, la definición de indicadores y objetivos de desempeño, requiere de una perspectiva plurianual que permita la adecuada evaluación de las metas de gobierno instrumentadas en programas públicos. Una perspectiva anual permite el seguimiento y control de indicadores de producto, pero no el adecuado seguimiento de los resultados apetecidos por las políticas públicas a medio o largo plazo. Desde esta base, la experiencia internacional demuestra que ambos instrumentos de gestión pública se refuerzan mutuamente y su implementación se articula de manera simultánea en muchos países.

3. Las experiencias del Reino Unido y Dinamarca

Sobre la base conceptual de la sección previa, pasamos ahora a la discusión de dos casos paradigmáticos en el área de la presupuestación plurianual, Dinamarca y el Reino Unido. El alto porcentaje de gasto público en relación al producto interior bruto (PIB) (véase Gráfico 1), su alto grado de descentralización fiscal y sus particulares características socio-económicas como país nórdico hacen de Dinamarca un caso relevante en el análisis de

Gráfico 1. Gasto Público como porcentaje del PIB 1989-2006 y estimaciones para 2007-2008: Totales del Gobierno



Fuente: OECD.

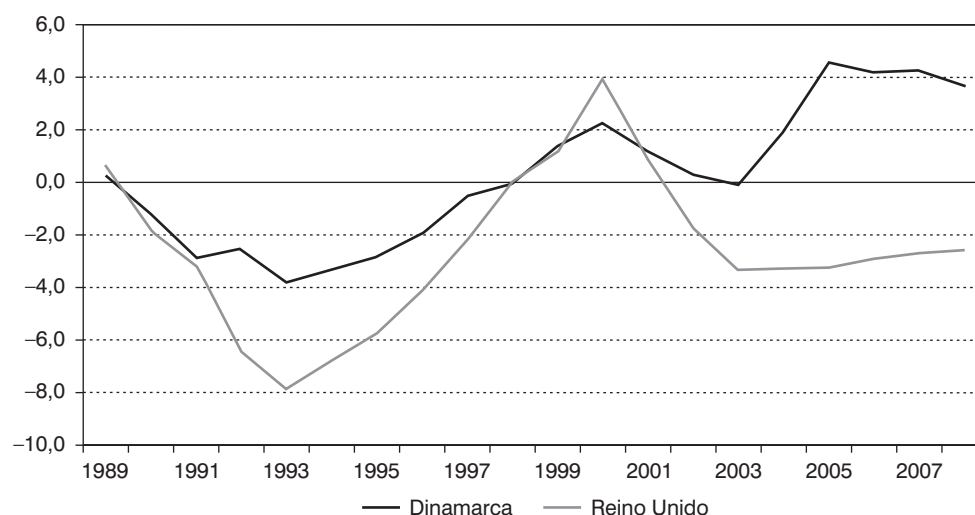
las prácticas presupuestarias a medio plazo. El Reino Unido se ha seleccionado como representante del modelo de presupuestación plurianual de la «Commonwealth», que tiene en Australia y Nueva Zelanda otros destacados exponentes, y que tradicionalmente ha presentado innovaciones y especificidades muy destacables.

3.1. Orígenes de las recientes reformas

En la práctica, la implementación de marcos presupuestarios plurianuales ha sido función de las particularidades económicas y coyunturales del país. En el Reino Unido, un pasado de inestabilidad fiscal con déficit de hasta el 8% del PIB en 1993 (véase Gráfico 2), fruto de considerar como permanentes los incrementos cíclicos en la recaudación tributaria, encauzó a partir de 1997 las reformas del nuevo Gobierno Laborista destinadas a implementar nuevas y más estrictas reglas de control de gasto.

Durante la segunda mitad de la década de los 80, la continua superación de los objetivos de ingresos fiscales en el Reino Unido, fruto del crecimiento económico compartido en Europa durante esos años, no fue acompañada de la preferible moderación presupuestaria en forma de mayores superávits presupuestarios. Asumiendo una proyección fiscal en la que los ingresos se mantenían en el largo plazo sobre la base de la predicción del ciclo económico, el Gobierno Británico aplicó una agresiva política de recorte de impuestos. Este encorsetamiento fiscal se demostró especialmente dañino una vez el ciclo de bonanza económica finalizó con la recesión de principios de los 90, y resultó obvio que las proyecciones de crecimiento

Gráfico 2. Déficit Fiscal del Gobierno como porcentaje del PIB 1989-2006 y estimaciones para 2007-2008



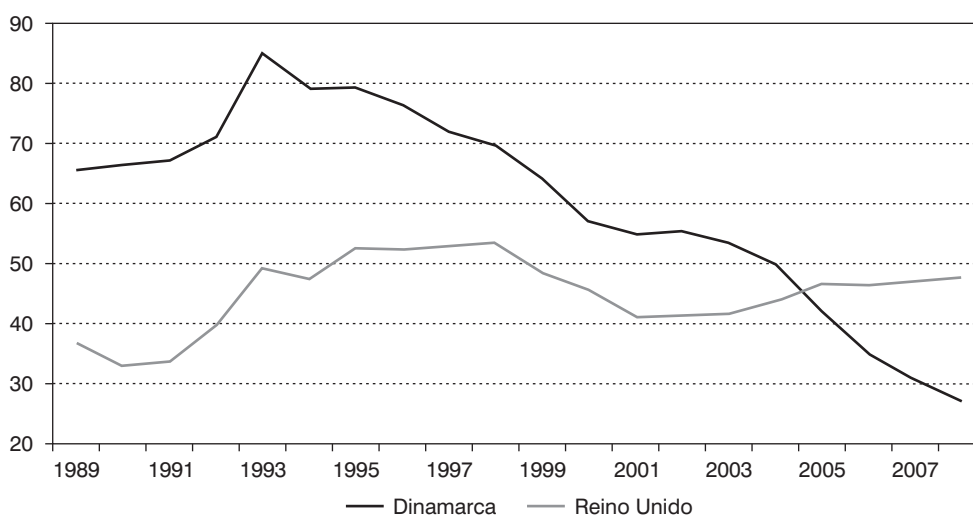
Fuente: OECD.

manejadas eran excesivamente optimistas. Pese a que el objetivo de endeudamiento público (el denominado *Public Sector Borrowing Requirement*) se había fijado en el 1% del PIB a principios de los 90, la conjunción del deterioro económico y los recortes impositivos provocó, como se muestra en el Gráfico 2, un incremento del endeudamiento que llegó a ser de casi el 8% del PIB en el ejercicio fiscal 1993-1994 (H.M. Treasury 1997). Subsiguientes reducciones en el gasto pero sobre todo en la inversión pública permitieron una cierta contención del déficit, hasta que la llegada al Gobierno del Partido Laborista impulsó la modificación completa del marco regulador del gasto público en Gran Bretaña. Sin embargo, la inversión bruta del gobierno como porcentaje del PIB ha sido decreciente desde 1990 y ha permanecido por debajo del 2% del PIB (véase Gráfico 4), lo que la deja en mal lugar respecto a la media de los países de la OECD.

En Dinamarca, el nuevo impulso en la definición de marcos presupuestarios a medio plazo está íntimamente ligado a los sustanciales desafíos planteados por: primero, la acumulación de deuda pública, de hasta el 80% del PIB a mediados de los 90 (véase Gráfico 3); y segundo, el envejecimiento de la población (con el correspondiente incremento esperado en el gasto público en sanidad, seguridad social y otros) que presenta el país.

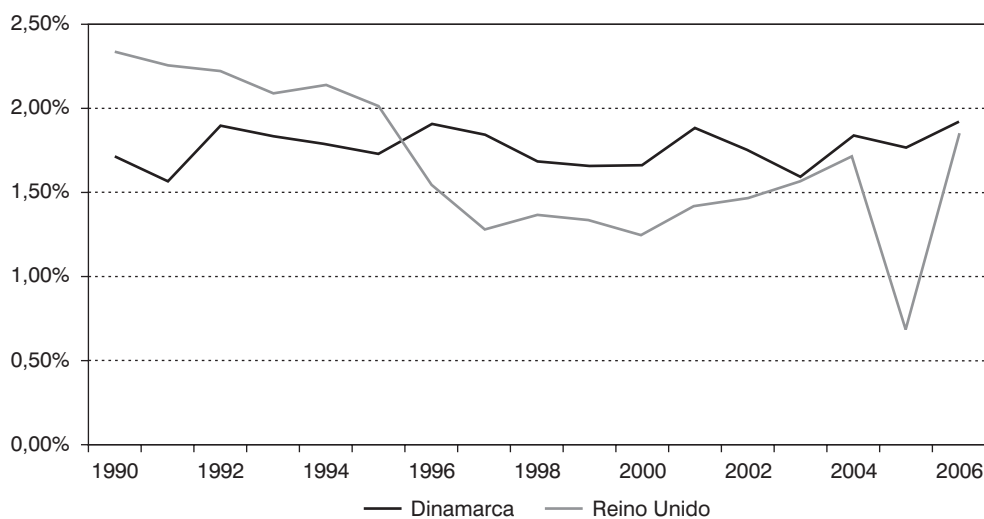
Aplicando conceptos teóricos del marco de la llamada «contabilidad generacional» (Auerbach *et al.* 1992), Dinamarca ha venido registrando importantes superávits fiscales durante los últimos años (2% entre 2003 y 2007) y reduciendo de manera sustancial el montante de deuda pública, hasta situarlo en el 30% del PIB para 2007 (Gráfico 3). El singular peso del sector público en Dinamarca, un 56 por ciento del PIB, el mayor de los países OECD, requiere de esfuerzos fiscales en la próxima década que permitan el mantenimiento del nivel de

Gráfico 3. Obligaciones financieras brutas del Gobierno como porcentaje del PIB 1989-2006 y estimaciones para 2007- 2008



Fuente: OECD.

Gráfico 4. Inversión bruta del Gobierno como porcentaje del PIB 1990-2006



Fuente: OECD.

prestación de servicios públicos a una población altamente envejecida sin menoscabar la calidad de vida de los ciudadanos en edad productiva con impuestos desproporcionados (MoF 2007).

3.2. Fundamentos legales de la presupuestación plurianual en los dos países

La presupuestación en Dinamarca no se rige por una ley presupuestaria del estilo encontrado en otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), sino por regulaciones redactadas por el Ministerio de Finanzas y por los procedimientos de aprobación del presupuesto establecidos por el Parlamento (OECD 2004). Las regulaciones del Ministerio de Finanzas son resultado de la negociación de los partidos que forman la coalición de gobierno con los restantes grupos parlamentarios. El marco general de la presupuestación a medio plazo en Dinamarca está contenido en el documento estratégico del Ministerio de Finanzas «Denmark 2010» (2001), donde se definen objetivos de contención de la inversión y el gasto público.

El marco legal que regula el proceso presupuestario en el Reino Unido es un poco más cercano en estructura a las pautas comunes encontradas en otros países occidentales, a pesar de no contar el país con una Constitución que proporcione el marco general del proceso. En cualquier caso, el Departamento del Tesoro retiene facultades fundamentales en la implementación de los principios descritos en ley, articulados principalmente bajo la forma de Memorandos y Decretos (OECD 2004). La Ley Presupuestaria de 1998 (o *Finance Act* en inglés) describe en su artículo 156 la documentación presupuestaria requerida por el Parlamento. Con la entrada en vigor de dicha ley, al poco de iniciar su andadura el primer gobierno laborista de Tony Blair, ya se encomendaba al Departamento del Tesoro la preparación de un Código de Estabilidad Fiscal que enunciara los principios básicos que deberían guiar la política fiscal en el Reino Unido.

El Código, presentado al Parlamento junto al Presupuesto de 1998, define la transparencia, estabilidad, responsabilidad, justicia y eficiencia como los principios articuladores de la política fiscal en el Reino Unido. Sobre esta base, el propio Código anuncia la reforma y enriquecimiento de la información presupuestaria presentada al Parlamento y al público, al exigir informes previos a la finalización de la propuesta de presupuestos (*pre-budget reports* en inglés). Adicionalmente, el presupuesto incluye un informe financiero (*Financial Statement and Budget Report*) que contiene las proyecciones económicas y fiscales subyacentes a la presupuestación, así como una explicación de las reformas fiscales más significativas introducidas ese año. Aunque no incluye un período específico como marco temporal de análisis, el Código hace referencia a la necesidad de proporcionar estimaciones para no menos de 2 años a partir de la fecha de publicación del documento (lo que significa tres años de marco plurianual) (OECD 2004). La documentación presupuestaria se completa con la presentación de los objetivos económicos y fiscales a largo plazo (diez años) y una evaluación de resultados, contenidos ambos en el Informe de Estrategia Económica y Fiscal (*Economic and Fiscal Strategy Report*).

Las diferencias en los fundamentos legales de la programación presupuestaria plurianual no parecen haber sido óbice para la aplicación de principios y objetivos fiscales muy similares en ambos países. En ambos casos, la búsqueda de la estabilidad fiscal (por distintas razones tal y como mencionamos) ha sido el objetivo fundamental de la adopción de marcos presupuestarios plurianuales. A pesar de haber articulado un proceso significativamente menos formalista que el del Reino Unido, los objetivos de déficit fiscal en Dinamarca se han cumplido de manera sobrada, con presupuestos con superávit durante los últimos siete años (véase Gráfico 2). La negociación política (entre partidos políticos y entre el gobierno central y los gobiernos subcentrales) y la determinación de límites al incremento real del gasto público (un 0,5% anual), unidas a la prohibición de establecer nuevos impuestos que ayuden a sufragar partidas de gasto adicionales, han permitido a Dinamarca sobrepasar sus objetivos fiscales sin necesidad de una base legal formalizada de manera convencional.

3.3. Elementos de la programación presupuestaria plurianual

El proceso de preparación de estimaciones macroeconómicas y de ingresos fiscales en ambos países es desde un punto de vista técnico muy similar, no observándose diferencias en la preparación de las estimaciones de ingresos que repercutan en procesos de programación substancialmente distintos. Sin embargo, desde un punto de vista de política existen diferencias. Como ya hemos visto, en el caso de Dinamarca ha existido en los últimos años un acuerdo político de gran alcance de no introducir nuevos impuestos en ningún nivel de gobierno.

La definición de techos presupuestarios sí presenta singularidades importantes en ambos países. En Dinamarca, la Circular presupuestaria aprobada por el consejo de ministros (un breve documento en el que se listan los objetivos de política fiscal para ese año) ya puede llevar incorporados límites presupuestarios para los ministerios, pero no es un requisito obligatorio de esta etapa del proceso. Los techos de gasto sectoriales son definidos por el Ministerio de Finanzas danés y finalmente acordados con los otros Ministerios sobre la base de sus borradores de presupuesto, en un proceso que se desarrolla durante los primeros seis meses del año. Junto a los límites de gasto anuales, el Presupuesto presenta, en un anexo, las proyecciones de gastos e ingresos de los siguientes tres años, que no pueden ser modificadas salvo cambios fundamentales en las magnitudes económicas más relevantes.

El Ministerio de Finanzas de Dinamarca «toma en consideración» las previsiones de gastos listadas en estas proyecciones a medio plazo, aunque como ya hemos mencionado, éstas no suponen una restricción presupuestaria dura en sí. La estabilidad fiscal se asegura con el conjunto de negociaciones políticas y reglamentaciones sobre el incremento del gasto y la carga impositiva descritos con anterioridad.

Mientras que los techos presupuestarios para cuatro años se definen por el Ministerio de Finanzas, los Ministerios sectoriales tienen la responsabilidad de asignar fondos a los programas ministeriales de acuerdo con los objetivos estratégicos a medio plazo. Los techos presupuestarios se dividen en dos componentes: gastos corrientes y transferencias, sin la posibilidad de reasignar internamente gastos entre ambas partidas. Se define asimismo, dentro de los gastos corrientes, un límite adicional para los gastos en salarios (Blöndal y Ruffner

2004). A diferencia del Reino Unido, los gastos de capital en Dinamarca no están incluidos en los techos presupuestarios a medio plazo, y se determinan anualmente.

En lugar del objetivo claro de superávit público que encontramos como elemento regulador más importante de la política fiscal en Dinamarca, las reglas fiscales definidas para el Reino Unido hacen referencia directa a objetivos de endeudamiento público. En primer lugar, el Gobierno se compromete a endeudarse a través del ciclo económico sólo con el objetivo de financiar inversión pública y no gastos corrientes (la llamada «regla de oro»). En segundo lugar, la deuda pública neta no debe exceder el 40% del producto interior bruto sobre el ciclo económico. Este enfoque deja más flexibilidad en cuanto a los objetivos del déficit público y la posibilidad de aplicar política fiscal anticíclica.

La estructura de controles de gasto en el Reino Unido viene definida por dos elementos fundamentales: la definición de Límites Sectoriales de Gasto (*DEL* por sus siglas en inglés *Departmental Expenditure Limits*) y de Límites de Gasto de Gestión Anual (*AME* por sus siglas en inglés *Annually Managed Expenditure*). Los Límites Sectoriales de Gasto se definen por un plazo de tres años, sobre gastos corrientes y de capital. Para evitar incentivos perversos al gasto, existe la posibilidad de utilizar el año siguiente fondos asignados y no gastados en el actual bajo estos techos presupuestarios. Los límites de gasto se aplican de manera rigurosa, suponiendo una restricción presupuestaria dura. Los límites anuales no pueden incrementarse a propuesta de los Ministerios sectoriales, lo que refuerza la estabilidad y credibilidad del sistema (H.M. Treasury 1998).

El sistema se dota de una cierta dosis de flexibilidad con la implementación de Límites de Gasto de Gestión Anual, que incluyen partidas a las que, por sus dimensiones y volatilidad implícita, no se pueden imponer restricciones de gasto plurianuales del estilo descrito anteriormente, como es el caso de los pagos de la seguridad social (H.M. Treasury 1998). Estas partidas se someten a seguimiento dos veces al año, y sus dimensiones suponen también un límite implícito al gasto corriente sectorial, por lo que integran junto con los *DEL* el techo de gasto global (o *Total Managed Expenditure*).

Adicionalmente a los controles anuales, se inició en 1998 una serie de Evaluaciones del Gasto bienales destinadas a asegurar el ajuste de las pautas de gasto a los objetivos y principios de política fiscal, y a la definición de los techos presupuestarios plurianuales para los tres siguientes años. La cobertura de la Evaluación del Gasto fue global en 1998 y 2007, mientras que en los años intermedios respondió a criterios más específicos y estratégicos.

Hay por tanto diferencias fundamentales en la manera en la que tanto Dinamarca como el Reino Unido controlan el gasto público a medio plazo. En Dinamarca, el efecto conjunto de un objetivo de déficit fiscal irrenunciable (2% de superávit) más la congelación de cualquier iniciativa que suponga el incremento de la presión fiscal (lo que elimina *de facto* incrementos en el gasto financiados de esa manera) han permitido el necesario control férreo del gasto. El éxito de estas medidas, sin embargo, ha estado sostenido por un buen ciclo económico que se ha traducido en un incremento importante de la actividad económica y del empleo. La rigidez de este esquema puede convertirse en un elemento negativo en caso de cambiar tales condiciones económicas.

La justificación fundamental de ese férreo control es la importante participación de los gobiernos locales en el gasto público y su relativamente amplia autonomía fiscal. Esto aboca a la definición de reglas presupuestarias indirectas, ya que el marco legal descentraliza muchas de las capacidades y responsabilidades de gasto en los gobiernos locales. De hecho, las partidas de transferencias y techos presupuestarios en Dinamarca se negocian de manera agregada con los gobiernos locales, pero no individualmente con los condados o municipios. Aquellos gobiernos subnacionales que se enfrentan a bajas asignaciones de gasto han reaccionado tradicionalmente incrementando los impuestos para financiar gastos adicionales, en una espiral que elevó las tasas impositivas de manera importante (OECD 2003). Beneficiado tal vez por el todavía amplio control central de las finanzas públicas, el sistema británico incorpora quizás una dosis mayor de flexibilidad fiscal, junto a un sistema de seguimiento más estructurado y predecible.

3.4. La programación presupuestaria plurianual y el énfasis en los resultados

Como ya expusimos, el marco presupuestario plurianual es un instrumento de gestión pública necesario para la eficiente implementación de un sistema presupuestario por resultados. En los dos países que conforman el núcleo de nuestro análisis, es clara la relación entre estas dos herramientas de gestión fiscal.

En primer lugar, el cambio de una cultura presupuestaria basada en el control financiero a una cultura basada en resultados requiere la asignación de una mayor dosis de autoridad presupuestaria a los Ministerios sectoriales. En Dinamarca, la estructura de Ministerios y Agencias asigna a los primeros responsabilidad sobre la definición de políticas públicas, mientras que la implementación se realiza por medio de agencias. Como ya mencionamos, los Ministerios tienen completa autoridad para reasignar partidas de gasto (sin incrementar los límites de gasto total definidos por el Ministerio de Finanzas) en función de las prioridades de política sectorial. La fluidez de la estructura del gobierno central (el Primer Ministro tiene absoluta autoridad para abolir o crear Ministerios) sitúa al Ministerio de Hacienda en línea con los demás Ministerios del gobierno. No hay una jerarquía sobre la que imponer controles fiscales, así que la relación de seguimiento entre los ministerios y Hacienda es esencialmente voluntaria (OECD 2007).

Las relaciones de seguimiento y control entre ambas instancias se estructuran sobre la base de contratos de desempeño (ya pilotados a finales de los 80), que especifican los objetivos de producto y de impacto requeridos de las agencias. El contrato es vinculante en el sentido de ligar la retribución de los directores de agencia al cumplimiento de los objetivos. En un primer momento, los contratos y objetivos se vinculaban a las asignaciones plurianuales de gasto, con lo que éstas podían verse afectadas en caso de incumplimiento. En la actualidad, el sistema se orienta hacia incentivos positivos mediante la extensión y publicidad de las mejores prácticas de gestión.

El Reino Unido también fue pionero en la implementación de estos contratos con agencias o *Public Service Agreements* (como se denominan allí) en 1998, el año de la más subs-

tancial reforma de la política fiscal del país en el pasado reciente. En el mismo Reino Unido, el seguimiento de resultados se realiza dos veces al año con la revisión de los informes ministeriales, mientras que en Dinamarca se realiza de manera anual. Estos informes producen la información necesaria para permitir el control de la ciudadanía sobre la consecución de los objetivos del gobierno.

La celebración de estos acuerdos se convierte así en el vínculo entre las dos herramientas de gestión mencionadas. Primero, la definición de marcos plurianuales de gasto vinculantes. Segundo, la definición de objetivos de política sectorial. Tercero, la asignación de la necesaria autoridad a los entes ministeriales para la gestión dentro de sus respectivas áreas. Y cuarto, el establecimiento de contratos vinculantes que permitan la rendición de cuentas, la depuración de responsabilidades y el control gubernamental.

4. Resumen y conclusiones

Como discutíamos al comienzo de este trabajo, los tres objetivos más importantes de la política fiscal en cualquier país son: primero, mantener los presupuestos en una trayectoria temporal sostenible; segundo, conseguir una asignación de recursos intersectorial que sea eficiente reflejando los objetivos y prioridades de gasto del gobierno; y tercero, promover una prestación de servicios públicos eficiente en términos de valor-precio para los ciudadanos. La programación presupuestaria plurianual como herramienta del proceso de decisiones tiene una incidencia directa en el segundo objetivo, una asignación intersectorial de recursos eficiente, pero también juega papeles muy positivos en la consecución del primer y tercer objetivos, presupuestos sostenibles en el tiempo y buenos resultados en la prestación de servicios.

Un perfil temporal sostenible para los presupuestos del Estado requiere un alto grado de disciplina fiscal sobre todo en las fases positivas de los ciclos económicos, cuando el superávit presupuestario debe ayudar a reducir el nivel de deuda acumulada en proporción al PIB. Conseguir eso requiere el uso y respeto de normas de responsabilidad fiscal. Pero la implementación de la programación presupuestaria plurianual facilita enormemente la vigilancia y control de las normas y reglas de responsabilidad fiscal. En un contexto plurianual es mucho más difícil actuar irresponsablemente con los presupuestos anuales porque ya existen metas fiscales que se han fijado con antelación. La programación plurianual delimita el grado de discrecionalidad y lleva a decisiones de cambio más moderadas. Pero como el caso de Dinamarca demuestra claramente, la efectividad de las reglas de responsabilidad fiscal es mucho mayor cuando existe un compromiso fiscal explícito entre todos los partidos políticos y cuando el ciclo económico es favorable.

En cuanto al énfasis en la obtención de resultados de valor-precio para los ciudadanos, la programación presupuestaria plurianual también viene a facilitar la consecución de este objetivo. Como hemos visto en la práctica de Dinamarca y el Reino Unido, la programación presupuestaria plurianual proporciona a los ministerios techos de gasto al tiempo que otorga un alto grado de discreción para las decisiones intra-sectoriales relativas a la utilización de

los recursos disponibles, poniendo el énfasis no en el control de insumos sino en contratos de servicios y en resultados.

Sin embargo, en relación al segundo objetivo, la existencia de presupuestación plurianual no garantiza una eficiente asignación intersectorial de recursos. Esa garantía sólo existe cuando el marco plurianual se usa de forma exclusiva para tomar decisiones presupuestarias sobre las prioridades de gasto y los techos globales y sectoriales. La práctica de formular los presupuestos anuales de forma separada del marco presupuestario anual, supone su ineffectividad y en muchos casos su abandono efectivo.

La efectividad de un marco presupuestario plurianual como herramienta de control del gasto y de incremento de la eficiencia de los servicios públicos depende principalmente de la voluntad política de utilizar el marco como el vehículo principal de la política fiscal en el país. Naturalmente, las instituciones también cuentan ². Pero no debería ser una sorpresa que las herramientas presupuestarias más refinadas e innovadoras, incluida la presupuestación plurianual, sirvan de poco si los máximos dirigentes no las entienden ni las usan a diario en la toma de decisiones.

Notas

1. Véase por ejemplo Boex, Martínez-Vázquez y McNab (2000).
2. Como hemos visto para los casos de Dinamarca y el Reino Unido, las instituciones políticas pueden ser muy importantes en el mantenimiento de la disciplina fiscal. Por ejemplo, la estructura y dinámica política en Dinamarca, que favorece la formación de gobiernos minoritarios de coalición, impone una limitación adicional a la aprobación parlamentaria de «aventuras» fiscales (Blöndal y Ruffner 2004). Los gobiernos mayoritarios en el Reino Unido no cuentan con este freno adicional.

5. Referencias

- Auerbach, A. J.; Gokhale, J. y Kotlikoff, L. J. (1992): «Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving», *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 94, núm. 2, pp. 303-18.
- Blöndal, J. R. y M. Ruffner, M. (2004): «Budgeting in Denmark», *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4, núm. 1, pp. 49-79.
- Boex, L. F. J.; Martínez-Vázquez, J. y McNab, R. M. (2000): «Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies», *Public Budgeting & Finance*, vol. 20, núm. 2, pp. 91-112.
- Treasury, H. M. (1997): «Fiscal Policy: Lessons from the Last Cycle». Disponible en Internet: <<http://www.hm-treasury.gov.uk/mediastore/otherfiles/lessons.pdf>>.
- Treasury, H. M. (1998): «Public Expenditure Planning and Control in the UK». Disponible en Internet: <http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_plancontrol.cfm>.

MoF (Denmark, Ministry of Finance) (2001): «Investing in Denmark». Disponible en Internet: <<http://www.fm.dk/db/filarkiv/10238/future2001.pdf>>.

MoF (2007): «Economic Survey». Disponible en Internet: <<http://www.fm.dk/1024/visPublikationerForside.asp?artikelID=7313>>.

OECD (2003): «Economic survey Denmark: Refining the medium-term fiscal framework», *OECD Economic Surveys*, vol. 2003, núm. 10, pp. 186-226.

OECD (2004): «Four Nordic Countries», en I. Lienert y M.-K. Jung, *The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison*, Special Issue of the *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4, núm. 3, pp. 343-376.

OECD (2007): *Performance Budgeting in OECD Countries*, Paris: OECD.