

# Significado y evaluación de la transparencia presupuestaria en las Comunidades Autónomas

En este trabajo examinamos el principio de “Transparencia Presupuestaria” y su aplicación al ámbito de las haciendas autonómicas. Dicho principio ha adquirido una importancia creciente en el análisis presupuestario a raíz de los abultados déficit de los años 80. Se trata de dilucidar si el modo en que se elaboran los presupuestos permite a los agentes económicos, en particular los ciudadanos, conocer las verdaderas intenciones del presupuestador en materia de déficit público. La metodología empírica desarrollada para contrastar la “Transparencia Presupuestaria” se basa en test no paramétricos, que nosotros aplicamos a las Comunidades Autónomas para el periodo 1984 – 2001.

## 1. INTRODUCCIÓN

El intenso crecimiento del déficit y el endeudamiento públicos en las principales economías occidentales en la década de los 70 y 80 ha acrecentado el interés por aquellos modelos explicativos que trascienden los razonamientos clásicos de las tradiciones positiva y normativa de la Hacienda Pública. Surgen así los modelos basados en las “instituciones presupuestarias”, es decir, que se centran en la investigación del “modo” en que se organiza la elaboración del presupuesto. Dentro de estos modelos va adquiriendo van importancia creciente el análisis de la “transparencia presupuestaria”.

La “transparencia presupuestaria” es un concepto muy genérico que hace referencia a la posibilidad de conocer, por medio del presupuesto aprobado por el poder legislativo, las verdaderas intenciones de política fiscal del gobierno. A la “transparencia presupuestaria” se le atribuyen entre otras virtudes el facilitar los procesos de ajuste presupuestario y evitar episodios de “contabilidad creativa” y, en consecuencia, es una característica deseable del proceso presupuestario.

Este tipo de modelos están escasamente desarrollados en el ámbito de la hacienda pública española. En este trabajo evaluamos la transparencia presu-

puestaria de las Comunidades Autónomas en el periodo 1984–2001. En la sección segunda presentamos las principales aportaciones en la definición y significado del concepto “transparencia presupuestaria”. En la sección tercera identificamos la presencia de las instituciones presupuestarias en el ámbito de la hacienda autonómica española. En la sección cuarta aplicamos una metodología específica que permite evaluar, globalmente y de modo sintético, la transparencia de una entidad pública en un periodo dado. Finalmente presentamos las conclusiones.

## 2. LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS Y EL SIGNIFICADO DE LA TRANSPARENCIA

La eclosión del déficit y el endeudamiento públicos en las décadas de los 70 y 80 puso en tela de juicio los modelos tradicionales que trataban de explicar la evolución de ambas variables, modelos que hundían sus raíces bien en la Teoría Positiva, bien en la Teoría Normativa de la Hacienda Pública. Como alternativa surgen los llamados “Modelos Institucionales” y, dentro de ellos los que se refieren a las denominadas “Instituciones Presupuestarias”, es decir, los modelos que buscan en las normas que regulan el modo de elaborar el presupuesto la explicación a la evolución explosiva del déficit público. “¿Por qué observamos grandes y persistentes déficit en tiempo de paz, y por qué ahora? ¿Por qué observamos grandes deudas en ciertos países y no en otros?”<sup>1</sup> ... “¿Hasta qué punto las instituciones presupuestarias explican los resultados políticos y, en particular, el equilibrio presupuestario?...¿Pueden explicar las instituciones presupuestarias por qué ciertos países con elevadas deudas encuentran mayores dificultades que otros para el ajuste? ¿Cuáles son los procedimientos presupuestarios más eficaces para asegurar la responsabilidad fiscal?”<sup>2</sup>. Las anteriores son algunas de las cuestiones a las que no se puede responder satisfactoriamente desde un enfoque económico tradicional, ignorante de los

elementos institucionales, esto es, considerando a los Gobiernos como planeadores benévolos que se limitan a calcular y plasmar en el presupuesto la combinación óptima de las funciones musgravianas (asignación, estabilización y redistribución de la renta).

Es por ello que se va abriendo paso la idea de que las “instituciones presupuestarias” tienen una elevada influencia en la determinación y en la evolución del déficit público: si en una sociedad democrática existe un fuerte sesgo en favor de la expansión del gasto y el déficit público, la eficiencia en la actividad financiera del sector público requerirá de normas que neutralicen esa tendencia, limitando la discrecionalidad de los sujetos que participan en el proceso presupuestario.

Las “instituciones presupuestarias” son, empleando la terminología de Alesina y Perotti (1996), “el conjunto de normas conforme a las cuales se preparan, se aprueban y se ejecutan los presupuestos”, es decir, el soporte jurídico o normativo del proceso presupuestario, pudiendo revestir incluso rango constitucional. Las “instituciones presupuestarias” ocupan un papel central en las actuales investigaciones acerca del déficit público: al condicionar el *modus operandi* de los sujetos que intervienen en el proceso presupuestario, su análisis puede ayudarnos a comprender el devenir de la actividad financiera en una Administración concreta.

Como señalan Kopits (2001) y Annett (2002), la necesidad de conferir mayor credibilidad a las políticas macroeconómicas, especialmente en aquellos países que se han enfrentado al reto de la integración económica (por ejemplo, el caso de la Unión Europea) y en las economías denominadas “emergentes” (Argentina, Brasil, etc.), ha provocado el auge de las “instituciones presupuestarias”, normas que, en última instancia, persiguen limitar la acción discrecional de los Gobiernos que, particularmente en el caso de regímenes políticos democrá-

<sup>1</sup> Alesina y Perotti (1995).

<sup>2</sup> Alesina y Perotti (1996).

ticos, se sienten abocados a implementar políticas fiscales sesgadas hacia el déficit público. En resúmenes cuentas, dotar de transparencia al proceso presupuestario y de credibilidad a la política fiscal es lo que se persigue mediante las instituciones presupuestarias.

Las instituciones presupuestarias concretas determinan las políticas fiscales concretas debido a la naturaleza conflictiva del proceso presupuestario, proceso en el cual las instituciones presupuestarias determinan el reparto de poderes, información y ventajas estratégicas de quienes participan en él. Los modelos basados en la configuración de las instituciones presupuestarias tratan de explicar el déficit público por el modo en que se organiza el proceso de elaboración, votación y ejecución del presupuesto. Los sistemas electorales, la dialéctica entre los poderes legislativo y ejecutivo, y la transparencia en la aplicación de las normas reguladoras del proceso presupuestario, son los elementos clave de estos modelos. En palabras de Von Hagen y Harden (1994) "...las instituciones [presupuestarias] son importantes por varias razones. Involucrando a los participantes de ciertos poderes dentro del proceso presupuestario, determinan papeles y ventajas de carácter estratégico. Al configurar patrones de interacción, determinan las corrientes de información que, por su parte, dan lugar a ventajas y desventajas estratégicas. Además, los dispositivos institucionales crean o suprimen oportunidades de colusión entre los grupos de participantes en el proceso". Este fenómeno es más acusado si cabe en el caso que nos ocupa, el de la construcción de las haciendas autonómicas, por cuanto supone un proceso descentralizador en el que han de convivir instituciones presupuestarias procedentes de distintos niveles (estatal y autonómico): "...frente al supuesto de la centralización, donde el Gobierno central decide sobre la práctica totalidad de gastos e ingre-

tos, con la consecuencia de determinar también el déficit o superávit final, con la descentralización cada uno de los Gobiernos subcentrales tiene su propio proceso presupuestario, con un mayor número de actores influyendo en el resultado final de déficit o superávit del conjunto del Sector Público"<sup>3</sup>.

Más concretamente por lo que se refiere a la transparencia presupuestaria, puede afirmarse, siguiendo la formulación de de Kopits y Craig (1998), que "la transparencia en las operaciones del Gobierno es ampliamente considerada como una condición previa para la sostenibilidad macroeconómica del presupuesto, el buen Gobierno, y la rectitud presupuestaria en su conjunto". La transparencia presupuestaria es condición sine qua non para garantizar la eficacia de las instituciones presupuestarias (numéricas o procedimentales): la ausencia de transparencia es terreno abonado para la violación de las instituciones presupuestarias, dado que se dificulta o, incluso, imposibilita el análisis del proceso presupuestario a los sujetos objetivamente interesados en una gestión presupuestaria eficaz (especialmente los votantes). La salvaguarda de la transparencia presupuestaria se consigue, precisamente, mediante unas normas procedimentales adecuadas, de modo que es habitual estudiar la transparencia como una dimensión más de las normas de procedimiento aunque, en realidad, tal y como hemos indicado, son también un requisito necesario en el caso de las normas que prescriben objetivos numéricos.

La transparencia es uno de los aspectos de mayor complejidad por la diversidad de sus manifestaciones y por la dificultad de obtener una magnitud que la represente. De su importancia da cuenta la atención recibida por las principales organizaciones económicas internacionales (FMI y OCDE), que fomentan activamente la observancia de la transparencia en el proceso presupuestario<sup>4</sup>. No existe una única definición de transparencia presupuestaria,

<sup>3</sup> Monasterio Escudero, Sánchez Álvarez y Blanco Ángel (1999).

<sup>4</sup> Así, el FMI ha editado el *Manual de Transparencia Fiscal* y el *Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal*. La OCDE ha editado *Best Practices for Budget Transparency*.

probablemente porque la transparencia no es un valor absoluto sino una variable que admite diversas graduaciones en función de diversos elementos. Probablemente la definición más recurrida sea la de Kopits y Craig (1998), según la cual: “La transparencia presupuestaria se define ... como la posibilidad de que el público en general pueda conocer la estructura y funciones del Gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público, y sus proyecciones. Ello implica el fácil acceso a información fidedigna, amplia, temprana, comprensible e internacionalmente comparable sobre las actividades del Gobierno ... de modo que el electorado y los mercados financieros puedan valorar con precisión la posición financiera del Gobierno y los verdaderos costes y beneficios de sus actividades, incluyendo sus repercusiones económicas y sociales, tanto presentes como futuras”. En el mismo sentido Poterba y Von Hagen (1999) se refieren a la transparencia presupuestaria en los siguientes términos: “Un proceso presupuestario transparente es aquel que provee información clara sobre todos los aspectos de la política fiscal del Gobierno. Los presupuestos que incluyen numerosas cuentas especiales y que fallan en la consolidación de la actividad fiscal en una medida sencilla no son transparentes. Los presupuestos que están fácilmente disponibles para el público u otros participantes en el proceso político, y que ofrecen información consolidada, son transparentes”. La OCDE (2000) se refiere a la transparencia presupuestaria en los siguientes términos: “La transparencia –la difusión de las intenciones políticas, su formulación y su implementación– es el elemento clave del buen Gobierno. La transparencia presupuestaria se define como la plena revelación de toda la información relevante, de modo oportuno y sistemático”. Se trata, en definitiva, de que quienes tienen que evaluar la actividad financiera del sector público (en particular los votantes y los mercados financieros) puedan acceder con facilidad a toda la información nece-

saria para conocer el contenido de la política económica del Gobierno.

Frente a esa necesidad de información lo cierto es que, como indican Alesina y Perotti (1996), “en las economías modernas el Presupuesto es muy complejo, a veces de manera innecesaria... los políticos tienen interés en esconder los impuestos, exagerar los beneficios del gasto y ocultar el endeudamiento gubernamental, equivalente a futuros impuestos. Los políticos tienen poco interés en elaborar unos Presupuestos sencillos, claros y transparentes... cuanto menos conoce y comprende el electorado acerca del proceso presupuestario, mayor capacidad tienen los políticos para actuar estratégicamente y utilizar los déficits fiscales y los excesos de gasto para conseguir objetivos oportunistas”. La ausencia de transparencia sirve de amparo a la ilusión fiscal, limitando la información disponible a los votantes que, en última instancia, deben evaluar la pertinencia de la política fiscal, propiciando el aumento del gasto y el déficit público. La “contabilidad creativa”, la sobrestimación deliberada del crecimiento de la economía y de la previsión de ingresos son síntomas clave para detectar este comportamiento.

La “contabilidad creativa” es el conjunto de prácticas que permiten reducir el cómputo del déficit público o del endeudamiento sin que se haya producido en realidad un incremento en la riqueza neta del sector público. En palabras de Milesi-Ferretti (2000): “una medida que implique una mejora en el equilibrio presupuestario se considera contabilidad creativa si no implica una mejora en la situación presupuestaria intertemporal del Gobierno en su conjunto (un incremento en la riqueza neta del Gobierno)”. Según Shick (2002): “Si se les deja hacer, los políticos que se enfrentan a la presión del gasto tienen tendencia a aceptar toda la contabilidad creativa que se les proponga. Otorgan garantías y toleran otros pasivos contingentes que no aparecen en los presupuestos o en los balances financieros tradicionales; transfieren a las cuentas del Gobierno los recursos no utilizados de las empresas públicas; llevan a 11 meses la duración del ejercicio

presupuestario o la alargan a 13; utilizan supuestos poco realistas para asignar créditos o hacer proyecciones relativas a las situaciones presupuestarias futuras”. Estas prácticas constituyen en la actualidad, en opinión de reputados especialistas, una de las mayores amenazas a la credibilidad de los procesos presupuestarios<sup>5</sup>.

### 3. EVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Constitución Española de 1978 contiene prescripciones que servirán para el posterior desarrollo de instituciones presupuestarias, tanto normas de procedimiento como normas que fijan objetivos numéricos. Concretamente, el artículo 156 establece los principios de autonomía financiera, coordinación y solidaridad conforme a los cuales debe organizarse la Hacienda Pública autonómica; el artículo 157 otorga carta de naturaleza a las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas; y el artículo 135 establece el principio de legalidad que ha de regir las operaciones de crédito y su plasmación presupuestaria<sup>6</sup>.

La LOFCA es sin lugar a dudas la institución presupuestaria fundamental en materia de déficit público y endeudamiento de las Comunidades Autónomas. En su redacción original contiene cuatro especificaciones muy estrictas al respecto: dos normas que establecen objetivos numéricos y dos normas de procedimiento.

En cuanto a las “normas numéricas”, establece la obligatoriedad de que el recurso al endeudamiento se dedique exclusivamente a la financiación de gastos de inversión (artículo 14.2.a, LOFCA); así como la limitación al 25% de los ingresos corrientes de la carga por amortización de capital más intereses (artículo 14.2.b, LOFCA)<sup>7</sup>.

En cuanto a las “normas de procedimiento”, crea el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) como instrumento para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y la Hacienda del Estado (artículo 3, LOFCA), e instituye la autorización previa de este para la concertación de operaciones de crédito en el extranjero y apelación al crédito público (artículo 14.3, LOFCA). A su vez, en el seno del CPFF se adoptarán acuerdos<sup>8</sup> que en sí mismos son instituciones presupuestarias. Entre ellos cabe destacar la confección de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria. Finalmente, con ocasión de la aprobación de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, se instituye el principio de estabilidad presupuestaria, es decir, una ley de presupuesto equilibrado (artículo 2.b, LOFCA).

¿Cómo han repercutido estas instituciones presupuestarias en la evolución de déficit público y el endeudamiento autonómico? La literatura científica existente aborda la cuestión desde dos perspectivas. Por una parte se ha desarrollado una serie de investigaciones que de modo específico se interesan por los mecanismos de coordinación de la hacienda central y autonómica a efectos del cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda en ambos niveles<sup>9</sup>. Sin referirse a las instituciones presupuestarias como un conjunto estructurado de normas, analizan la eficacia de las limitaciones cuantitativas al endeudamiento (artículo 14 LOFCA) y de los mecanismos de coordinación (CPFF). Por otra parte, existe un conjunto de investigaciones que trata de desarrollar modelos explicativos (con soporte econométrico o sin él) de la evolución del endeudamiento autonómico, some-

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo Polackova (1998), Milesi-Ferretti (2000), Annett (2002). Ejemplos sobre tales prácticas ofrecen, por ejemplo, Bunch (1991), Easterly (1999) o Kiewiet y Szakaly (1996).

<sup>6</sup> En realidad el artículo 135 de la Constitución hace referencia al Estado y no a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, como indica Guerra Reguera (1997), la doctrina dominante (que no unánime) se decanta por la traslación de su contenido al ámbito autonómico

<sup>7</sup> Sobre la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, véase Bachiller Rivera (2007) y Bellod Redondo (2007, a).

<sup>8</sup> Sobre los diversos tipos de acuerdos emanados del CPFF puede consultarse Ramallo Massanet y Zornoza Pérez (2000).

<sup>9</sup> Por ejemplo Monasterio Escudero y Suárez Pandiello (1993); Monasterio, Pérez, Sevilla y Solé (1995); Biescas Ferrer (1996); Monasterio, Sánchez y Blanco (1999); Monasterio Escudero (2000) o Utrilla de la Hoz (2000)

tiendo a contraste variables de naturaleza institucional, fiscal y económica<sup>10</sup>. A los anteriores hay que sumar los trabajos que han examinado la cuestión desde una perspectiva principalmente jurídica<sup>11</sup>.

No cabe duda, como indica Monasterio Escudero (2000), de que el fuerte incremento del endeudamiento operado entre 1989 y 1993, unido al proceso de convergencia de acuerdo con los criterios fijados en el Tratado de Maastricht, se halla en la génesis del creciente interés por los mecanismos de disciplina fiscal. Hasta 1992, las reglas contenidas en la LOFCA, respecto a carga de la deuda y afectación del endeudamiento fueron el único instrumento utilizado como mecanismo de disciplina fiscal de las Comunidades Autónomas. Posteriormente, los Escenarios de Consolidación Presupuestaria emanados del CPPF han revelado ser un instrumento valioso para moderar el ritmo de crecimiento del endeudamiento autonómico a pesar de no haber sido rigurosamente cumplidos<sup>12</sup>. Así, por ejemplo, Vallés Giménez y Zárate Marco (2003) en un análisis muy crítico de los ECP manifiestan: "...pese a que el juicio que nos merecen los ECP no es positivo, ya que su diseño no parece incorporar las sanciones necesarias o incentivos atractivos para asegurar su eficacia, sí que hay que reconocer la relevancia que se deriva de su entrada en vigor, al poder observarse una ruptura de la tendencia fuertemente expansiva de la deuda autonómica". Ciertamente, los mercados financieros penalizan con una prima de riesgo las operaciones crediticias de aquellas Comunidades Autónomas relativamente más endeudadas, de modo que el mecanismo de mercado constituye un valioso complemento a las instituciones presupuestarias en favor de la disciplina fiscal. Sin embargo, los mecanismos de mercado por sí solos no son un instrumento fiscal eficaz para lograr dicho objetivo dadas las restrictivas condiciones

exigidas para su funcionamiento, de ahí que las instituciones presupuestarias adquieran un especial protagonismo en el control del déficit público<sup>13</sup>.

En el caso de la LOFCA, el principal defecto de las instituciones que prescriben objetivos numéricos es la inexistencia de un mecanismo sancionador para corregir la conducta de aquellas Comunidades Autónomas que superan el 25% de carga financiera o que dedican el producto de las operaciones de crédito a finalidades distintas de la inversión, tal y como señala Guerra Reguera (1997).

El endeudamiento ha ido frecuentemente destinado a gastos distintos de los de inversión, violando lo establecido en el artículo 14.2.a de la LOFCA. Según López Laborda y Vallés Giménez (2002), Cataluña y Aragón han sido, con diferencia, la Comunidad Autónoma que más han reincidido en la infracción de este precepto. También lo habrían incumplido ocasionalmente País Vasco, Madrid, La Rioja, Cantabria o Murcia. Entre mediados de los años 80 y mediados de los 90 varias Comunidades Autónomas incumplieron el límite del 25% de carga financiera. Según el trabajo citado, Navarra habría sido la Comunidad Autónoma que en más ocasiones ha vulnerado este precepto. También han incurrido en esa infracción ocasionalmente Murcia, Asturias y Cataluña. Sin embargo, dicho límite parece haber sido efectivo para limitar el crecimiento del endeudamiento.

Finalmente, en cuanto a la restricción cuantitativa del endeudamiento, los investigadores señalan que puede provocar conductas indeseables tales como el empleo de contabilidad/presupuestación creativa o como la reducción del esfuerzo inversor autonómico, consideración que resulta especialmente importante para el futuro tras la entrada en vigor de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria que, de hecho, prohíbe el recurso al endeudamiento. Esa sería la explicación a la creciente proliferación de

<sup>10</sup> En López Laborda y Vallés Giménez (2002) se presenta una exhaustiva clasificación de la bibliografía sobre la materia.

<sup>11</sup> Por ejemplo Martín Queralt (1979), Ferreiro Lapatzta (1985), Falcón y Tella (1986), Martínez Lafuente (1986) o Guerra Reguera (1997).

<sup>12</sup> Monasterio Escudero, Sánchez Álvarez y Blanco Ángel (1999, p. 49). Incluso quienes se muestran más críticos con los ECP reconocen su aportación a la disciplina crediticia de las Comunidades Autónomas.

<sup>13</sup> Véase Monasterio Escudero, Sánchez Álvarez y Blanco Ángel (1999) y Alcalde Fradejas y Vallés Giménez (2002).

empresas y fundaciones públicas en opinión, por ejemplo, de Utrilla de la Hoz (2000).

#### 4. CONTRASTE EMPÍRICO DE LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

No tiene sentido hablar de “transparencia” como un valor absoluto, sino como un grado, de modo que un proceso presupuestario será más transparente cuanto mayor sea la posibilidad de los sujetos de conocer el contenido y resultado del mismo. En este sentido la transparencia tiene una dimensión objetiva (el propio proceso presupuestario en general y el presupuesto en particular) y una dimensión subjetiva relativa al conjunto de individuos a los que afecta el presupuesto (particularmente los votantes).

Las investigaciones en materia presupuestaria se centran habitualmente en la dimensión objetiva, normalmente mediante el diseño de indicadores del grado de transparencia del proceso presupuestario y el contraste econométrico de su incidencia en el endeudamiento y el déficit público. Tales indicadores tratan de recoger la complejidad de la información presupuestaria, la existencia de operaciones no recogidas en el presupuesto, etc.

Respecto del ámbito subjetivo, esto es, la actitud y la aptitud del votante en relación con el conocimiento y evaluación de la información presupuestaria, la tarea es mucho más ardua porque no es posible disponer de un conocimiento individualizado acerca de tales extremos. Por ello, los modelos que estudian la incidencia de la transparencia presupuestaria básicamente se limitan a distinguir entre “sujetos racionales” (aquellos que emplean en sus decisiones toda la información disponible<sup>14</sup>) y “sujetos irracionales” (que prescindir en todo o en parte de la información disponible<sup>15</sup>).

Tanto el supuesto de racionalidad como el de transparencia son sumamente irreales por oportunos que puedan antojarse en la modelización teórica tal y como señala Kraemer (1999) refiriéndose a

la información macroeconómica y presupuestaria. Es decir, si se considera el coste del proceso lo racional es, precisamente, prescindir de la búsqueda de información, lo cual facilita la tarea de aquellos presupuestadores que pretendan sesgar la información del proceso presupuestario. Incluso en el ámbito parlamentario resulta cuestionable la capacidad de los sujetos que participan en el proceso presupuestario para aprehender en todos sus términos el contenido del proceso presupuestario. En este sentido Vogel (1979) afirma que “por lo general, sólo unos cuantos expertos entre los miembros del Parlamento tienen capacidad para adivinar las intenciones que hay detrás de la gran cantidad de cifras que contiene el Presupuesto”.

Como alternativa a lo anterior, existe un método sintético que permite evaluar si el presupuesto es transparente, asimilando la idea de transparencia a la ausencia de comportamientos estratégicos por parte del órgano presupuestador. Si se detectan sesgos sistemáticos entre los valores presupuestados y los valores ejecutados es que el órgano presupuestador presenta deliberadamente unos presupuestos distintos de los que pretende aplicar. Si la diferencia entre lo presupuestado y lo ejecutado no fuera deliberada sino aleatoria, el sesgo no presentaría carácter sistemático. En opinión de Alesina y Perotti (1996), la introducción de sesgos deliberados en las partidas presupuestarias es un típico “truco” de manipulación presupuestaria al servicio del presupuestador.

Más allá de la mera apreciación intuitiva, la comprobación empírica de la existencia de sesgos sistemáticos puede efectuarse recurriendo a contratos econométricos, bien paramétricos, bien no paramétricos, de insesgades.

Los test no paramétricos son especialmente indicados cuando, como en el caso que nos ocupa, se dispone de series temporales con pocas observaciones.

<sup>14</sup> Serían los modelos basados en la ocultación deliberada de información para colocar al gobernante en una posición estratégica de dominio frente al votante. Por ejemplo Cukierman y Meltzer (1989); Rogoff (1990); Rogoff y Siebert (1988) o Alesina y Cukierman (1990).

<sup>15</sup> A esta categoría pertenecen los modelos basados en la “ilusión fiscal” como factor generador de déficit y deuda. Por ejemplo Buchanan y Wagner (1977) y Oates (1988).

En realidad, la discrepancia entre lo presupuestado y lo ejecutado no es una característica específica de la hacienda autonómica, sino el resultado esperado de lo que parece ser tónica común en la hacienda pública española. En Fuentes Quintana (1990) sin ir más lejos podemos encontrar la siguiente aseveración: "...una cuarta característica del comportamiento de la Hacienda en la democracia española ha sido la pérdida de eficacia de las limitaciones presupuestarias como instrumento de control de la actividad financiera. Las desviaciones entre previsiones y realizaciones presupuestarias han sido constantes en todos los ejercicios, con la consiguiente pérdida de credibilidad del presupuesto como instrumento de control del gasto público. Las rotundas decisiones propuestas para el medio ejercicio presupuestario de 1990, con el fin de evitar esta corruptela presupuestaria, son una clara manifestación de esa pérdida de credibilidad pública de la indispensable disciplina presupuestaria anual, que tiene que ganarse por una práctica continuada atestiguada por los hechos, y no sólo por compromisos legales de validez temporal limitada...". Igualmente expresiva resulta la aportación del profesor González-Páramo (1995) al respecto: "La experiencia presupuestaria de las dos últimas décadas ha consolidado una concepción del presupuesto que hace de éste un documento básicamente declarativo, con limitada fuerza para obligar a sus gestores y escasas pretensiones de realismo".

Si el presupuestador pretende reducir la transparencia del presupuesto necesariamente el presupuesto ejecutado diferirá del presupuesto inicialmente aprobado. Ello puede producirse cuando el Gobierno pretende ocultar los verdaderos objetivos de la política fiscal. Si, por ejemplo, pretende ofrecer una imagen de Gobierno fiscalmente disciplinado, puede presentar inicialmente un presupuesto cuyos ingresos estén "hinchados", de modo que la discrepancia entre los ingresos ejecutados y los presupuestados será sistemáticamente negativa. La falta de transparencia en el pro-

ceso presupuestario se caracteriza, precisamente, por la posibilidad de recurrir sistemáticamente a este tipo de "presupuestación creativa".

Formalmente si  $R_t^j$  es el valor observado en el ejercicio "t" (Presupuesto Ejecutado) de una partida presupuestaria (j), y  $F_t^j$  es el valor presupuestado de esa misma partida (Presupuesto Inicial) para el ejercicio "t", se trata de saber si el error de predicción, que viene dado por la expresión  $e_t^j = R_t^j - F_t^j$ , es o no insesgado. También puede efectuarse este contraste definiendo el error de predicción como la  $\left( e_t^j = \frac{R_t^j}{F_t^j} - 1 \right)$  ratio de desviación respecto de los valores presupuestados, como hemos hecho en nuestro caso.

En la práctica, probar la insesgadez de la variable  $e_t^j$  puede enfrentarse a diversos problemas. Particularmente importante, en el caso que nos ocupa, es el de la extensión o amplitud de las series empleadas. Nuestro análisis comprende el periodo 1984 - 2001, con lo que sólo disponemos de 18 observaciones para cada partida presupuestaria a partir de la cual pretendamos construir  $e_t^j$ . En dicho caso es aconsejable recurrir a contrastes no paramétricos, muy potentes frente a fenómenos de no normalidad y heteroscedasticidad<sup>16</sup>, propios de series temporales reducidas. En materia presupuestaria cabe destacar los trabajos de Campbell y Ghysels (1995 y 1997) en relación con las previsiones presupuestarias estadounidenses y canadienses. En el caso español, esta metodología ha sido empleada por Pons y Solé (2001) al caso de los Presupuestos Generales del Estado.

Concretamente los contrastes no paramétricos empleados en los trabajos citados, y que nosotros aplicaremos al caso de las Comunidades Autónomas, se basan en el "Tests de Signos" y en el "Test de Wilcoxon" con rangos de signos.

Definido el error de predicción  $e_t^j$  como la diferencia relativa entre los valores ejecutados y los valores presupuestados,  $\left( e_t^j = \frac{R_t^j}{F_t^j} - 1 \right)$

<sup>16</sup> Las bases teóricas del empleo de técnicas no paramétricas en la identificación de la insesgadez se encuentran en Dufour (1981) y Campbell y Dufour (1991, 1994).

consideraremos la variable  $u(z)$ , siendo  $u(z)=1$  para  $z \geq 0$  y  $u(z)=0$  para  $z < 0$ . A partir de ahí se definen los estadísticos  $S$  y  $W$  como:

$$S = \sum_{i=1}^T u(e_i) \quad , \quad W = \sum_{i=1}^T u(e_i) R_i^+$$

estando los datos de  $e_i$  ordenados en sentido creciente, y siendo  $T$  el tamaño muestral. Bajo el supuesto de que los errores  $e_i$  son independientes con mediana cero, el test de signos  $S$  se distribuye  $Bin(T, 0,5)$ , es decir, según una distribución binomial, con  $T$  observaciones y con probabilidad 0'5. Por otra parte, el estadístico  $W$  sigue una distribución de Wilcoxon de rangos con signos<sup>17</sup>. Según el test de signos  $S$ , la variable  $e_i$  es insesgada si el número de errores positivos es similar al número de errores negativos. En el caso del test  $W$  además del signo de los errores se tiene en cuenta la magnitud de los mismos: la variable  $e_i$  será insesgada si la suma de los errores con signo positivo es similar a la suma de los errores de signo negativo. Para efectuar los contrastes hemos utilizado datos de *Presupuestos y Liquidaciones Presupuestarias* de las

Comunidades Autónomas, difundidos por el Ministerio de Hacienda a través de su web<sup>18</sup>.

En el Cuadro 1 ofrecemos los resultados de ambos test. Como puede comprobarse, la aplicación conjunta de ambos test verifica la ausencia de transparencia presupuestaria en los casos de Aragón, Canarias, Castilla la Mancha, Castilla y León, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja. En los casos de Cataluña, Galicia y Murcia sólo el test de Wilcoxon apoya la conclusión de ausencia de transparencia. En los restantes casos (Andalucía, Asturias, Baleares, Cantabria y Extremadura) ambos test concluyen inequívocamente que estamos ante un proceso presupuestario transparente. Los resultados, que han sido resumidos en el Cuadro 2, pueden ser objeto de diversas aplicaciones. A nivel de Economía Aplicada, podemos construir una variable ficticia que recoja, para cada Comunidad Autónoma, el carácter transparente o no transparente de los presupuestos e introducirla como variable explicativa en modelos de explicación de la deuda o el déficit públicos. También pueden soportar para respaldar análisis más específicos de alguna Hacienda Autónoma concreta<sup>19</sup>.

**Cuadro 1**

TEST DE INSESGADEZ 1984-2001				
	Media	Mediana	Test Signos	Test Wilcoxon
Andalucía	-0,011	-0,145	0,4795	0,7939
Aragón	-1,112	-0,717	0,0095	0,0069
Asturias	-0,894	-0,338	0,2386	0,1071
Baleares	-2,185	-0,346	0,8137	0,6632
Canarias	-0,992	-0,959	0,0022	0,0053
Cantabria	-0,559	-0,352	0,4795	0,2227
Castilla-La Mancha	-1,030	-0,132	0,0153	0,0121
Castilla y León	-1,140	-0,789	0,0004	0,0003
Cataluña	+0,706	+0,599	0,0990	0,0451
Comunidad Valenciana	-1,916	+0,888	0,0990	0,3838
Extremadura	+1,550	-0,754	0,2386	0,4080
Galicia	-0,521	-0,126	0,0990	0,0500
Madrid	-0,259	-0,434	0,0095	0,0069
Murcia	-0,451	-0,428	0,0990	0,0210
Navarra	-2,414	-1,556	0,0022	0,0013
País Vasco	-5,293	-0,564	0,0339	0,0210
La Rioja	-3,264	-0,837	0,0022	0,0004

Fuente: elaboración propia a partir de datos de www.minhac.es

<sup>17</sup> Ambas distribuciones están tabuladas, si bien en muestras con tamaño elevado ambos tests siguen una distribución normal.

<sup>18</sup> <http://www.minhac.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/>.

<sup>19</sup> En Bellod Redondo (2007, b) se ofrece un minucioso recorrido acerca de los cambios normativos que han ido configurando el sistema presupuestario de la Región de Murcia, y cuyos resultados resultan coherentes con los aquí obtenidos sintéticamente.

## CONTABILIDAD

**Cuadro 2**

RESUMEN DE LOS TEST DE TRANSPARENCIA SOBRE EL DÉFICIT PÚBLICO 1984 – 2001		
Transparencia	Dudoso (*)	Ausencia de Transparencia
Andalucía Asturias Islas Baleares Cantabria Comunidad Valenciana Extremadura	Cataluña Galicia Murcia	Aragón Canarias Castilla-La Mancha Castilla y León Madrid Navarra País Vasco La Rioja
(*) Sólo el test de Wilcoxon se pronuncia como ausencia de transparencia. Fuente: elaborado a partir del Cuadro 1		

**Cuadro 3**

DESVIACIÓN DE LA RATIO DÉFICIT PÚBLICO / INGRESOS NO FINANCIEROS (Promedio 1984 – 2001)		
	<u>Transparencia</u>	<u>Media</u>
Rioja	No	-0,213
Aragón	No	-0,099
Navarra	No	-0,083
Cantabria	Sí	-0,081
Castilla y León	No	-0,079
Madrid	No	-0,063
Extremadura	Sí	-0,056
Canarias	No	-0,052
País Vasco	No	-0,046
Castilla-La Mancha	No	-0,040
Asturias	Sí	-0,028
Murcia	---	-0,024
Galicia	---	-0,020
Andalucía	Sí	-0,002
Cataluña	---	0,024
Baleares	Sí	0,029
Comunidad Valenciana	Sí	0,036
Nota: un signo negativo indica un aumento sobre la previsión inicial. Fuente: elaboración propia a partir de datos de www.minhac.es		

## 5.- CONCLUSIONES

El análisis de la transparencia presupuestaria va cobrando un creciente interés entre los estudiosos de las instituciones presupuestarias. En el caso español, aunque existen instituciones presupuestarias que afectan a la hacienda autonómica (plasmadas principalmente en la LOFCA), el análisis de la transparencia presupuestaria se halla escasamente desarrollado.

La transparencia es una cualidad deseable en el proceso presupuestario, pero precisamente por su dimensión cualitativa es difícilmente evaluable. Siguiendo la metodología habitual en estos casos, hemos aplicado el Test de Signos y el Test de Wilcoxon para aportar evidencias acerca de la transparencia de los presupuestos autonómicos, en el

periodo 1984 - 2001. Hemos podido demostrar que en el caso de Aragón, Canarias, Castilla la Mancha, Castilla León, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja existe una fuerte evidencia de ausencia de transparencia. Dicha evidencia sólo es parcial en los casos de Cataluña, Galicia y Murcia.

Las Comunidades Autónomas con procesos presupuestos no transparentes se caracterizan por importantes desviaciones del déficit público en proporción a los Ingresos No Financieros. Ello sugiere que dichas Comunidades Autónomas recurren a la aprobación de unos presupuestos en los que las previsiones de Ingresos No Financieros son artificialmente elevadas para permitir presupuestar un elevado volumen de gastos compatible con un déficit público moderado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcalde Fradejas, N. y Vallés Giménez, J. (2002);** “El Mercado Financiero y el Racionamiento del Endeudamiento Autonómico”; *Hacienda Pública Española*, nº 160.
- Alesina, A. y Cukierman, A. (1990);** “The Politics of Ambiguity”; *Quarterly Journal of Economics*, vol. 105 (4), November.
- Alesina, A. y Perotti, R. (1995);** “The Political Economy of Budget Deficits”; *IMF Staff Papers*, vol. 42, march. [versión española en *Papeles de Economía Española* nº 68, 1996].
- Alesina, A. y Perotti, R. (1996);** “Budget Deficit and Budget Institutions”; *NBER Working Paper*, nº 5556. [versión española en *Papeles de Economía Española* nº 68, 1996].
- Annett, A. (2002);** “Politics, Government Size, and Fiscal Adjustment in Industrial Countries”; *IMF Working Paper* nº 02/162, International Monetary Fund, Washington.
- Bachiller Rivera, M. P (2007);** “La Ley 15/2006, de 26 de mayo, de Reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria”; *Auditoría Pública*, nº 41, pp. 71 - 82.
- Bellod Redondo, J. F. (2007, a);** “Déficit y Ciclo Económico en la Reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria”; *Auditoría Pública*, nº 43, pp. 93 - 106.
- Bellod Redondo, J. F. (2007, b);** “Caracterización del Sistema Presupuestario Autonómico: el Caso de Murcia”; *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 303, enero - abril, 2007, pp. 245 - 270.
- Biescas Ferrer, J. A. (1996);** *El Consejo de Política Fiscal y Financiera: Cooperación y Coordinación en Materia Fiscal y Financiera*; I Curso sobre Administraciones Públicas, Madrid.
- Buchanan, J. M. y Wagner, R. (1977);** *Democracy in Deficit*; Academic Press.
- Bunch, B. S. (1991);** “The Effect of Constitutional Debt Limits on State Governments’ use of Public Authorities”; *Public Choice*, vol 68, January.
- Campbell, B. y Dufour, J. M. (1991);** “Over Rejections in Rational Expectations Models: A Non Parametric Approach to the Mankiw - Shapiro Problem”, *Economic Letters*, vol. 35, p. 285 - 290.
- Campbell, B. y Dufour, J. M. (1995);** “Nonparametric Orthogonality and Random Walk Tests”; *Review of Economics and Statistics*, vol 77, p. 1 - 16.

- Campbell, B. y Ghysels, E. (1995);** “Federal Budget Projections: A Non Parametric Assessment of Bias and Efficiency”; *Review of Economics and Statistics*, vol 77, p. 17 - 31.
- Campbell, B. y Ghysels, E. (1997);** “An Empirical Analysis of the Canadian Budget Process”; *Canadian Journal of Economics*, vol 30, p. 553 - 576.
- Cukierman, A y Meltzer, A. (1989);** “A Political Theory of Government Debt and Deficits in Neo – Ricardian Framework”; *American Economic Review*, vol. 79, september.
- Dufour, J. M. (1981);** “Rank Tests for Serial Dependence”; *Journal of Time Series Analysis*, vol. 2, p. 117- 128.
- Easterly, W. (1999);** “When is Fiscal Adjustment an Illusion?”; *Economic Policy*, nº 28, april.
- Falcón y Tella, R. (1986);** “Las Operaciones de Crédito de las Comunidades Autónomas”; *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 51.
- Ferreiro Lapatza, J. J. (1985);** “El Ordenamiento Jurídico de la Deuda Pública de las Comunidades Autónomas”; *Presupuesto y Gasto Público*, nº 23.
- González-Páramo, J. M. (1995);** “Las Vías de la Disciplina Presupuestaria. Opciones y Experiencia Comparada”, *Cuadernos de Información Económica*, nº 100, julio.
- Guerra Reguera, M. (1997);** “Las Operaciones de Crédito de las Comunidades Autónomas desde una Perspectiva Jurídica”; *Palau 14 - Revista Valenciana de Hacienda Pública*, nº 29, mayo - agosto.
- Kiewiet, D. R. y Szakaly, K. (1996);** “Constitutional Limitations on Borrowing: Analysis of State Bonded Indebtedness”; *Journal of Economics, Law and Organization*, april.
- Kopits, G. (2001);** “Fiscal Rules: Useful Policy or Unnecessary Ornament?”; *IMF Working Paper* nº 01/145, International Monetary Fund, Washington.
- Kopits, G. y Craig, J. (1998);** “Transparency in Government Operations”; *IMF Occasional Paper* nº 158, International Monetary Fund, Washington.
- Kraemer, M. (1999);** “¿Qué está causando los Ciclos Presupuestarios Electorales en la América Latina y el Caribe?”; *El Trimestre Económico*, nº 261, vol LXVI.
- López Laborda, J. y Vallés Giménez, J. (2001);** “Evolución del Endeudamiento Autonómico entre 1985 y 1997: la Incidencia de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria y de los Límites de la LOFCA”; *Papeles de Trabajo* nº 2/02, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Martín Queralt, J. (1979);** “La Institucionalización de la Deuda Pública en los Estatutos de Autonomía”; *Hacienda Pública Española*, nº 59.
- Martínez Lafuente, A. (1986);** “Doctrina Constitucional sobre las Operaciones de Crédito de los Entes Territoriales”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 27.
- Milessi – Ferretti, G. M. (2000);** “Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting”; *IMF Working Paper* 00/172, International Monetary Fund, Washington.
- Monasterio Escudero, C. (2000);** “La Financiación Subcentral en España. Principios y Desarrollo”; *Papeles de Economía Española*, nº 83.
- Monasterio Escudero, C. y Suárez Pandiello, J. (1993);** *El Endeudamiento Autonómico. Teoría y Evidencia Empírica*; Fundación BBV.
- Monasterio Escudero, C. y Suárez Pandiello, J. (1996);** “Sobre las Causas del Endeudamiento Autonómico”; III Congreso de Economía Pública, Sevilla.
- Monasterio Escudero, C.; Pérez, F.; Sevilla, J. y Solé, J. (1995);** *Informe sobre el Actual Sistema de Financiación Autonómica y sus Problemas*; Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Monasterio Escudero, C., Sánchez Álvarez, I. y Blanco Ángel, F. (1999);** *Controles Internos del Endeudamiento versus Racionamiento del Crédito. Estudio Especial del Caso de las Comunidades Autónomas Españolas*; Fundación BBV, Bilbao.

- Oates, W. E. (1988)**; “On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: a Survey”; reproducido en Oates (1991) *Studies in Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publishing, Vermont, páginas 431 -448.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2000)**, *OECD Best Practices for Budget Transparency*, PUMA/SBO(2000)6/FINAL, París.
- Polackova, H. (1998)**; “Government Contingent Liabilities: a Hidden Risk to Fiscal Stability”; *World Bank Working Paper*, The World Bank.
- Pons Novell, J. y Solé Ollé, A. (2001)**; “Racionalidad de las Previsiones Presupuestarias y Comportamiento Estratégico. El Caso Español”; *Hacienda Pública Española*, 157-2, páginas 197-232.
- Poterba, J. y Von Hagen, J. (1999)**; *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*; Chicago, University of Chicago Press.
- Ramallo Massanet, J. y Zornoza Pérez, J. (2000)**; “El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Financiación de las Comunidades Autónomas”; *Papeles de Economía Española*, nº 83.
- Rogoff, K (1990)**; “Political Budget Cycles”; *American Economic Review*, vol. 80.
- Rogoff, K. y Siebert, A. (1988)**; “Elections and Macroeconomic Policy Cycles”; *Review of Economic Studies*, vol. 55.
- Shick, A. (2002)**; “¿La presupuestación tiene algún futuro?”; Serie *Gestión Pública* nº 21, CEPAL.
- Utrilla de la Hoz, A. (2000)**; “Consolidación Fiscal y Endeudamiento Regional: evolución y perspectivas”; *Papeles de Economía Española*, nº 83.
- Vallés Giménez, J. y Zárate Marco, A. (2003)**; “Los escenarios de consolidación presupuestaria como antecedente para la coordinación del endeudamiento en un contexto de estabilidad presupuestaria”; *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, nº 8 - II.
- Vogel, K. (1979)**; “La Hacienda Pública y el Derecho Constitucional”; *Hacienda Pública Española*, nº 59.
- Von Hagen, J y Harden, I. (1994)**; “National Budget Processes and Fiscal Performance”, *European Economy Reports and Studies*, nº 3 [versión en español en *Papeles de Economía Española*, 1996, nº 68].