

El proceso presupuestario en América del Norte y la Unión Europea

“...el abismo entre los gastos necesarios y el total de las rentas reales se ensanchaba cada vez más. Por lo tanto, se hizo necesario recurrir a los terratenientes más ricos, reunidos en el Parlamento, y pedirles subsidios oficiales, de tiempo en tiempo...” (Hilaire Belloc, en *Historia de Inglaterra. Desde los orígenes hasta el Siglo XX*)^(*).

Miguel Ángel Asensio

Profesor FCE (UNL) -
Director Proyecto Investigación
CAI+D/06 FCE (UNL)
E-mail: masensio@fce.unl.edu.ar

Resumen

El artículo contempla nuevas miradas para un tema que entre diversos aspectos, y como otros estudios preexistentes, procura considerar los procesos presupuestarios comparativamente. En tal sentido, contiene una nueva revisión del caso canadiense y una mirada acotada de la experiencia de Estados Unidos, incorporando la consideración del caso de la Unión Europea.

El análisis se ubica en el campo de una institución fiscal clave. El debate contemporáneo sobre las instituciones fiscales habilita a evaluar, los modelos presupuestarios nacionales que los integran, a fin de ponderarlos con nociones aceptadas de política fiscal compatibles con las modernas convenciones sobre “governancia”. Entre aquéllas instituciones emergen dos, las instituciones *presupuestarias* y las de *endeudamiento*, determinantes en el marco de reglas de Maastricht. Allí, los presupuestos emergen visibles.

Tal visibilidad debe hacer explícita las dinámicas respectivas. De allí que en tales esquemas quepa ubicar los perfiles de los modelos nacionales, donde quizás siga teniendo andadura la diferenciación dicotómica entre los basados en el esquema de Westminster y el denominado “congresional” o “presidencialista”.

Adicionalmente, y en tal contexto, se analizan las peculiaridades de un proceso presupuestario referido a una experiencia plurinacional, como es la de la Unión Europea, original y desafiante a la vez.

Palabras clave

- proceso presupuestario
- América del Norte
- Unión Europea

^(*) Belloc, H. (2005), p. 348. El rey aludido era Jacobo I de Inglaterra y VI de Escocia (1605-1625).

Abstract

The paper deals with the budgetary processes in a comparative perspective. It contains the consideration of the cases of USA, Canada and the European Union.

It considers one key fiscal institution: the budget. The modern debate opens the door to consideration of national budgetary models, connected with accepted notions of “governance”. As we know two fiscal institutions emerges: the budgetary ones and the ones related to public debt. The visibility of the budgets is essential.

In that framework it is possible to place the national trajectories and models. The two main political models of Westminster, in one hand, and the “congressional” or “presidential”, are of a fundamental relevance.

Additionally, it is presented the budgetary process in the European Union, with its peculiarities, which represents a particular defy in a comparative framework.

Key words

- *Budgetary Processes*
- *North America*
- *European Union*

1. Introducción

1.1. Consideraciones generales

En lo que sigue, ampliamos una exploración que ha tenido etapas. Presentamos un nuevo avance de un estudio que entre otros aspectos, y como otros preexistentes⁽¹⁾, procura la consideración de los procesos presupuestarios en un contexto comparado. En tal sentido, contiene una nueva revisión del caso canadiense⁽²⁾ y una mirada acotada de la experiencia de Estados Unidos y del modelo de la Unión Europea. En tal sentido, incorpora dos casos nacionales y uno plurinacional.

Se ha consignado que el moderno debate sobre las instituciones fiscales nos habilita a poner en consideración como parte de los esquemas fiscales nacionales agregados, los modelos presupuestarios que los integran, a fin de evaluar su virtualidad en

términos de nociones aceptadas de política fiscal que sean adecuadas o compatibles con las modernas convenciones sobre “gobernancia”. Agreguemos a ello, que las experiencias recientes indican que el gobierno mismo es imposible sin finanzas sólidas.

Resulta conocido que dentro de aquellas instituciones prevalecen y se destacan dos. Ellas son, siguiendo a Alesina y Perotti, las instituciones *presupuestarias* y las de *endeudamiento*. En buena medida, este dúo fue determinante a la hora de fijar el marco de reglas fiscales establecido en Maastricht⁽³⁾.

En ese marco, podemos recordar también, que no solo el aspecto cuantitativo importa a la hora de fijar instituciones fiscales, sino que los aspectos cualitativos y de procedimiento son cruciales. Dentro de los

(1) Véase Curristine y Bas (2007) y Petrei, H. (1998).

(2) Véase Asensio, M.A. (1994) y Asensio, M.A. (2007).

(3) Aludimos al clásico de Alesina y Perotti (1995).

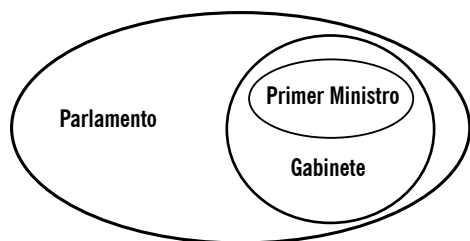
últimos, los procedimientos presupuestarios ocupan un papel clave a la hora de alcanzar una cierta racionalidad fiscal agregada⁽⁴⁾.

Dentro de esos grandes esquemas cabe ubicar los modelos nacionales, donde quizás siga teniendo andadura la diferenciación dicotómica entre los basados en el esquema de Westminster y los de tipo “congresional”. O, si se quiere, los fundados en prácticas parlamentarias versus los presidencialistas.

Con esa orientación, examinamos los modelos de Canadá y Estados Unidos, no sólo teniendo en vista el marco general de las instituciones fiscales, sino las peculiaridades del modelo de base británica, en el primer caso, y las del otro norteamericano, en el segundo. En este artículo, asimismo, introducimos como particularidad una mirada al proceso presupuestario de la Unión Europea. Ello sin olvidar, al menos subliminalmente, otros casos avanzados de presupuesto dentro de una perspectiva comparada.

En ese marco, conviene recordar una diferencia no siempre destacada en estos casos y es que el esquema político de origen británico no es de poderes separados, sino de gobierno “fusionado”. Contra la tradición republicana y presidencialista de gobierno “dividido”, ese tipo de esquema parlamentario, sin perjuicio de resaltar funciones diferentes, reivindica su carácter “ligado”⁽⁵⁾.

Modelos “Fusionados” de Gabinete/Parlamento



Consecuentemente, corresponde preguntarse desde el punto de vista de la política fiscal, los caracteres del proceso presupuestario y sus eventuales virtualidades y defectos de cara a su impacto en el escenario agregado de las políticas económicas nacionales. Esto otorga interés al primero de los casos considerados, como adaptación americana del “modelo de Westminster”, donde tanto el Primer Ministro como el Gabinete, responden y “deben dar cuenta” ante el Parlamento⁽⁶⁾, y aumentan el interés sobre las peculiaridades del segundo, en el cual la autoridad ejecutiva deriva su autoridad directamente de los ciudadanos.

1.2. Algunas coordenadas generales sobre el proceso presupuestario

Con esas notas, y previo a la consideración particular de los casos respectivos, conviene establecer algunas coordenadas generales. Una manera de introducir diversos aspectos comunes a la consideración de los distintos procesos presupuestarios, es recurriendo nuevamente a otra de las dicotomías que nos ofrece la nueva economía institucional (NIE) en torno a las instituciones presupuestarias.

De acuerdo a ello, las mismas pueden ser “jerárquicas” o “colegiadas”. Las primeras pueden identificarse con un poder financiero “concentrado” y las otras visualizarse como más “democráticas” (o menos autoritarias). Tanto los modelos parlamentarios como presidencialistas, parecen albergar la posibilidad de esta dicotomía. Un Gabinete puede reconocer un poder financiero parejo entre guardianes y gastadores⁽⁷⁾, o este puede reposar fuertemente o en el Ministro de Finanzas o en el Primer Ministro, en sus capacidades de agenda o proceso. Un Presidente puede jugar parecido respecto de sus Secretarios o Ministros.

(4) Hemos hecho una consideración de tales tipologías en Asensio, M.A. (2003) y CEPAL (2004).

(5) Véase Watts, R. (1999).

(6) Véanse en tal sentido Aucoin, P. (2004) y Aucoin, P. (2005).

(7) Utilizamos aquí la noción creada por Wildavsky, A. (1999).

(8) Véase Poterba, J. (1993).

Un aspecto central refiere a los actores. Ha sido un tema de la descentralización fiscal la alusión a escenarios con un actor dominante o una pluralidad de actores⁽⁹⁾. Sin embargo, dentro de un mismo nivel de gobierno, aunque este sea el mismo gobierno central, podemos concebir distintos escenarios. Sin olvidar que en el ciclo hay una fase ejecutiva y otra parlamentaria, dentro del mismo Ejecutivo podemos visualizar un esquema con actor financiero central unificado o “bifronte”.

Con actor o actores financieros centrales aludimos a las carteras o agencias gubernamentales de ese rango, responsables de la elaboración del presupuesto como plan fiscal agregado. Aquí podemos diferenciar un esquema de tipo “hispanico” o “borbónico”, si se quiere, donde el Ministro de Hacienda o Finanzas concentra un rol comprensivo sobre recursos, gastos y endeudamiento. Estamos ante un modelo bifronte, dual o bipolar cuando existe una cartera o agencia que se ocupa de los impuestos y recursos y otra del costado de los gastos presupuestarios.

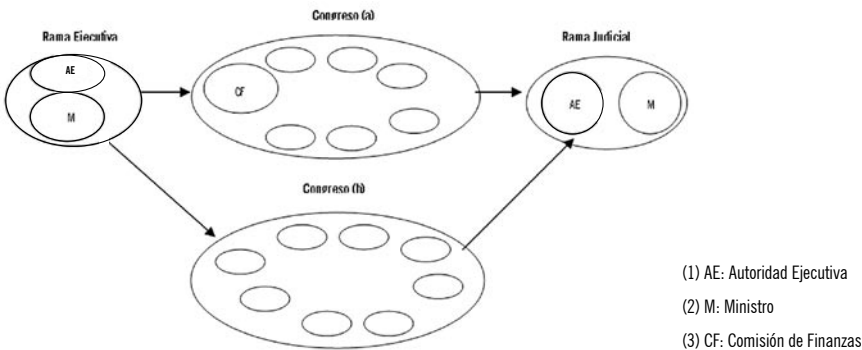
A su vez, tal como lo ha puntualizado Prince⁽⁹⁾, parece conveniente aludir a los *distintos niveles* en el proceso presupuestario. Si diferenciamos niveles, es posible encontrar tanto una *macropresupuestación* como una *micropresupuestación*. La primera alude a las proyecciones y coordinación agregada de

las grandes variables fiscales comprendidas en el presupuesto, en donde incluso puede también intervenir más de un actor. En ese orden, se ha apuntado la existencia de un proceso intermedio, que es la *mezzopresupuestación*⁽¹⁰⁾.

Todo esto se ubica en un ciclo o esquema secuencial donde obviamente hay un desplazamiento según momentos desde el Ejecutivo al Legislativo. Esto implica una etapa de elaboración de la propuesta que moderadamente es usual descansa en el primero, hasta la de aprobación que es misión del segundo, atendiendo a un rol de control o auditoría permanente o sólo posterior.

Sin embargo, es posible ir más allá y pensar en una fase *intraejecutiva* y en otra u otras *extraejecutivas*. Apuntamos a consignar que la dinámica y complejidad de los procesos hacia el interior de la rama ejecutiva pueden ser centrales a la calidad de los resultados finales. Pero lo propio acontece considerando el derrotero parlamentario. Allí cabe diferenciar también un esquema de predominio o un esquema de “dispersión del poder”. En otras palabras, hacemos referencia a un modelo basado en comité o comisión dominante, por un lado, y en un esquema de pluralidad de comités o “multicomisional”, por el otro, donde también serán importantes los aspectos cualitativos e instrumentales utilizados o a disposición de los actores⁽¹¹⁾.

Modelo Presidencialista o “Congresional”



(9) Consúltese a Prince, Michael (2001).

(10) En este aspecto, nos remitimos también a Doern, B.; Maslove, A. & Prince, M. (1988).

(11) El caso de Estados Unidos puede encuadrarse en este modelo de “comisiones múltiples”, aunque la graficación no responde idénticamente a su tipología, como se comprenderá posteriormente.

Dentro de ello, cabría agregar los “dilemas de composición” de las estructuras de gasto. Y con ello aludimos a las modificaciones introducidas por tradiciones más intervencionistas o “bienestaristas”, que pueden introducir variaciones basadas en la fuerza de “gastos fiscales” y “mandatos”. Estas cuestiones inciden en los grados de libertad disponibles a la hora de fijar determinados escenarios fiscales. Como originalidad verificable en algunos casos, la aparición del *dividendo fiscal* y las capacidades de decisión en torno al mismo.

2. El proceso presupuestario canadiense

2.1. Ciclo presupuestario de actores y aspectos “múltiples”

El desarrollo del ciclo presupuestario completo en Canadá conlleva alrededor de 21 meses, incluyendo tanto la fase de planeación o formulación, como la de aprobación y ejecución⁽¹²⁾. Esto se consigna en el diagrama respectivo del presente documento. En rigor, oportuno es advertir y también asumirse, que al considerar el proceso o “ciclo” presupuestario referimos a una tarea prolongada y continua, donde se yuxtaponen procesos de planeación de un presupuesto con los de ejecución de otro.

Procesos y actores en el Modelo Presupuestario Canadiense

Procesos	MF ⁽¹⁾	TB ⁽²⁾	PM ⁽³⁾	G ⁽⁴⁾	PCO ⁽⁵⁾	AGC ⁽⁶⁾
Macropresupuestación	X		X			
Presupuesto de Ingresos	X		X			
Presupuesto de Gastos		X				
Prioridades			X	X		
Conciliación					X	
Control/Evaluación						X

⁽¹⁾ Ministro de Finanzas; ⁽²⁾ Treasury Board; ⁽³⁾ Primer Ministro;

⁽⁴⁾ Gabinete; ⁽⁵⁾ Consejo Privado; ⁽⁶⁾ Auditor General del Canadá.

En esa perspectiva, una primera observación es que, si bien el presupuesto bajo la tradición parlamentaria que aludimos se aprueba o rechaza *en bloque*, ello no equivale a que en rigor sea un solo documento. Existe una unidad básica en cuanto a grandes magnitudes fiscales, tanto en lo atinente a recursos como en lo referido a gastos, las que se integran en el “Discurso Presupuestario” o “Declaración Presupuestaria” (*Budget Speech*) que obviamente debe contenerlos, pero en realidad, tanto doctrinal como empíricamente, se diferencian *dos* presupuestos⁽¹³⁾.

Estos presupuestos son el “presupuesto de ingresos”, por un lado, y el “presupuesto de gastos”, por el otro. El primero queda comprendido en el *Revenue Budget*, que compone una parte dominante del *Budget Speech*, y el segundo se incorpora en los *Estimates*, que contienen, con distintos niveles de detalle, los programas indicando la aplicación de los fondos públicos para actividades gubernamentales específicas.

Lo anterior se vincula con los actores principales dentro de tales procesos, lo cual se liga al peso de la dimensión o nivel “macropresupuestario”, respecto de las definiciones “micro” y “mezzopresupuestarias”. El presupuesto de ingresos es una consecuencia inmediata de las tareas de “macropresupuestación”, en tanto serán las grandes proyecciones sobre el nivel esperado de actividad económica y sus transformaciones estructurales, así como otros aspectos sociales agregados, los que incidirán sobre ciertas variables macrofiscales. En esa instancia el rol central compete al Ministro de Finanzas, en donde descansa la responsabilidad de otorgar “cohesión agregada” al Proyecto.

Sin embargo, es fácil advertir que, en una observación más profunda, sin desconocer el papel central del Ministro de Finanzas, hay otros actores esenciales a fin de brindar un escenario preciso y

(12) Algunos autores se inclinan por enfatizar tres fases, otros cuatro, según se incluya el período de revisión o auditoría y la consideración del mismísimo proceso de formulación.

(13) Como lo indican J.F. Due y J.A. Kay en *The Encyclopedia Británica* (T. 20, p. 152), la tradición británica de presupuesto “fragmentado”, donde además de un documento esencialmente basado en tributación y proyecciones globales y otro referido a gastos, se agrega un tercero referido a la seguridad social, se hace visible en este caso.

ajustado en el “forecasting”⁽¹⁴⁾ insito y esencial a la “macropresupuestación”. Nos referimos a la Banca Central y a la Autoridad Estadística Central, que pueden ser determinantes tanto en la formulación de hipótesis sobre tipos de interés o relaciones de cambio, como en la adecuada proyección de variables económicas y demográficas relevantes⁽¹⁵⁾.

En ese escenario, el “presupuesto de ingresos” es básicamente el “plan económico y financiero del gobierno”, conteniendo además las propuestas impositivas específicas que han de financiar un dado nivel global de gastos. Este plan y los impuestos adscriptos al mismo, es en rigor el gran protagonista de un proceso de alto contenido “ritual” y quizás algo teatral, cual es la presentación tanto del *Budget Speech* ⁽¹⁶⁾ como del “Discurso del Trono” (o *Trone Speech*)⁽¹⁷⁾.

Del lado del presupuesto de gastos, rico en dimensiones “micro-mezzo-presupuestarias” y también en el marco de un esquema bifronte, es la Junta del Tesoro o *Treasury Board* quien ocupará el papel central. Será el verdadero instrumento dentro del Ejecutivo para construir la propuesta de programas de gasto, en un juego recíproco con los distintos departamentos (Ministerios) y agencias de gasto. Como actor será esencial del lado de los aludidos “guardianes”, también llamados “ahorradores”⁽¹⁸⁾, de cara al mayoritario escenario de demandantes de fondos o “gastadores”⁽¹⁹⁾.

Canadá: actores y fases clásicas del ciclo presupuestario

Procesos	PM/MF/GAB ⁽¹⁾	TB	P ⁽²⁾	AGC	EC
Elaboración global	X				
Elaboración de detalle		X			
Aprobaciones			X		
Ejecución	X				
Control				X	X

⁽¹⁾ Gabinete; ⁽²⁾ Parlarneto; ⁽³⁾ Comité de Selección de Gastos.

Pero en el esquema del “gobierno fusionado” y la “batalla intraejecutiva” aparecerá otro actor colectivo (uno más en un esquema que los reconoce a menudo) y que será el Gabinete. Será éste, y sus “Comités de Gabinete” el que tendrá un peso especial en la “mezzopresupuestación” y fundamentalmente en las decisiones para reasignar prioridades entre grandes y medianos programas y asignar las “reservas presupuestarias” en la dirección de las prioridades esenciales.

Todavía no terminará aquí el juego interno de actores hacia el interior del Ejecutivo. La Oficina del Consejo Privado o Consejo Ejecutivo y la Oficina del Primer Ministro también jugarán para brindar dos tipos de insumos decisionales. El PCO para otorgar coherencia y sostenibilidad técnica al conjunto de la propuesta y la PMO⁽²⁰⁾ para otorgar el impulso y los requerimientos políticos que emergen del ápice administrativo y de poder dentro de un gobierno “colegiado”.

(14) Planeamiento y proyecciones globales, estimación de tendencias y construcción de escenarios.

(15) En este caso se alude al Banco de Canadá (Royal Bank of Canada) y Estadísticas Canadienses (Stat Canada).

(16) Este presupuesto se presenta en la “Noche del Presupuesto” (*Budget Night*), fuera del horario de cierre de los mercados financieros, manteniendo una tradición de secrecía tendiente a evitar conductas privadas “oportunistas”.

(17) Es el pronunciado por el Gobernador General, como representante de la Corona.

(18) Véase en este sentido a Johnson, D. (2005). Un “defensor” adicional es el PCO (Privy Council Office) tal cual lo ha apuntado Donald Savoie (1990). También Savoie, D. (1999).

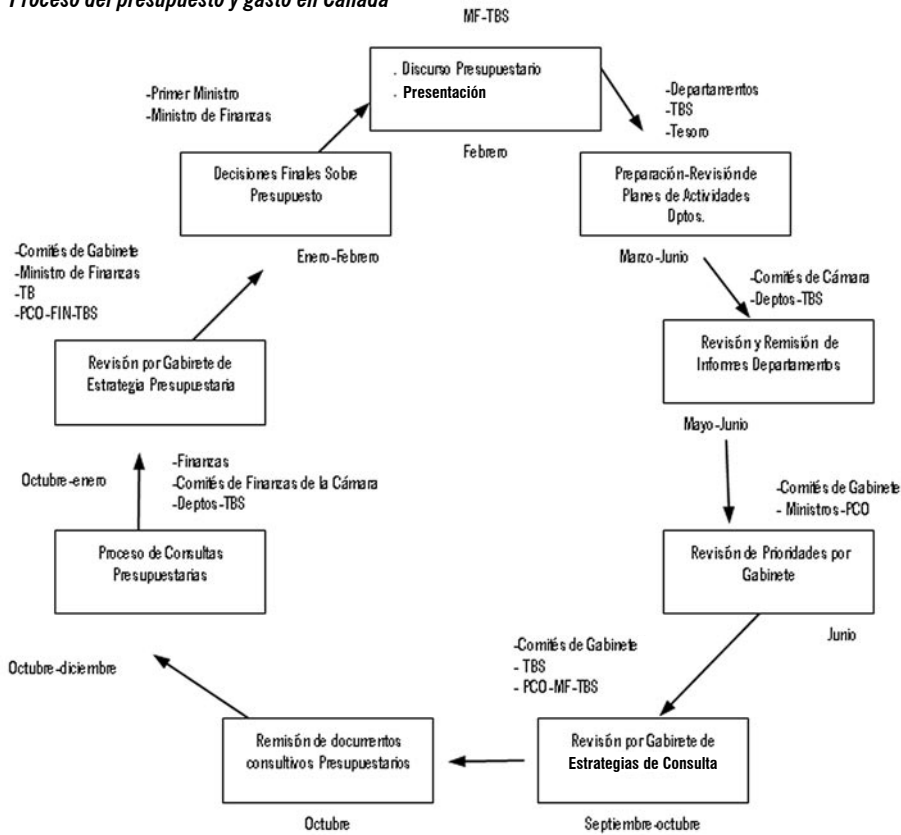
(19) Una visión donde se enfatiza el rol de la TBO, es la de Strick, J. (1999).

(20) La Oficina del Primer Ministro reúne a sus asesores directos, que sin perjuicio de su capacidad técnica, reúnen atributos de confianza política.

El presupuesto de gastos implica un proceso donde la toma de decisiones implica diferenciar niveles de “necesariedad” o imprescindibilidad. Bajo esa óptica, ha sido tradicional, como en otros escenarios, distinguir entre tres presupuestos. El “A”, reflejando la mera continuidad de actividades; el “B” conteniendo nuevas iniciativas y programas; y

el “C”, indicando los programas de menor prioridad o suprimibles. Esto vuelve a remarcar la necesidad de ajustar las capacidades para priorizar y el rango interno de los distintos actores. De tal modo, conservando el papel central para el TBO y su Secretaría, hubieron de diseñarse distintos mecanismos de “gerenciamiento financiero” no siempre exitosos.

Proceso del presupuesto y gasto en Canadá



En esa óptica, el programa PEMS, contempló la vigencia de un Comité de Prioridades y Políticas dentro del Gabinete, que pudiera arbitrar las disputas finales por los fondos excedentes o reservas. Este sistema fue sustituido posteriormente

por el EMS que potenció la elaboración de planes de actividades por las agencias y departamentos, monitoreados por el TBO, pasando por la existencia de un EC⁽²¹⁾, diseñado bajo la idea de “search and destroy” iniciativas poco relevantes⁽²²⁾.

(21) “Expenditure Committee” o Comité de Gastos.

(22) Aludimos a un proceso de búsqueda e identificación y posterior eliminación de programas o partidas descartables. Esto mostró la apreciación “desde el vértice” que todo el proceso resultaba aún insuficiente para acotar ciertas iniciativas de gasto (especialmente durante los años ochenta y parte de los noventa).

Adicionalmente, todavía cabe mencionar a otro actor de importancia reciente, quien pese a actuar dentro de la esfera del TBO, es algo más que un “actor de reparto”. Nos referimos al *Comptroller General of the Treasury*, cuya oficina debe establecer normas y procedimientos de gestión tendientes a optimizar y eficientizar la misma, controlando luego el cumplimiento de tales estándares⁽²³⁾.

La actividad de revisión y control, que es de carácter posterior, ha superado la mera revisión legal y de cuentas, típicas de otros modelos históricos. El Auditor General del Canadá ha debido agregar a sus procedimientos, aquéllos que le permitan mensurar las famosas tres “E”⁽²⁴⁾ en el desarrollo de actividades y en la aplicación de recursos públicos por parte de las autoridades gubernamentales. Dependiente del Parlamento, también debe auscultar el Informe sobre las Cuentas Públicas elaborado por el “Receptor General del Canadá” y elevar sus opiniones al Comité de Cuentas Públicas integrado en el ámbito de aquél. Las recientes implicancias del llamado “escándalo de los patrocinios” (*sponsorship scandal*) que justificara la creación de la “Comisión Gomery” como Comité Especial de Revisión mostró que todavía restan mejoras en un esquema de elevada *accountability*⁽²⁵⁾.

2.2. Otros aspectos del caso canadiense

Corresponde poner atención, ahora, en unos pocos puntos que afectan el proceso de aprobación originaria del presupuesto, como su modificación o “recreación” posterior. En efecto, dependiendo de las circunstancias, una vez “creado” un presupuesto, lo cual acontece con la aprobación de los “Estimados”, pueden sucederse cambios en el nivel o en la composición de los gastos representativos de programas.

Conforme lo dispone la BNA (Constitución del Ca-

nadá) todos los gastos deben ser necesariamente apropiados por el Parlamento. Cada 30 de Junio, tres meses después de la presentación de los Estimados, la Ley de Apropiaciones del Año Fiscal debe ser votada. Sin embargo, pese a los cuidados que se apliquen, no es sorprendente que algunas veces estas estimaciones iniciales requieran ajustes. Al decir de Kernaghan, desde que todos los gastos requieren apropiación parlamentaria el gobierno (entendido como Rama Ejecutiva) no puede desplazar unilateralmente fondos de un programa a otro o gastar más de lo que fue asignado por el Parlamento en la Ley Originaria de Apropiaciones.

A fin de resolver tales circunstancias imprevistas, el Ejecutivo presenta los *Estimados Suplementarios* ante la Cámara de los Comunes varias veces en el año fiscal. Los “Estimados Suplementarios” son piezas de legislación que requieren fondos adicionales más allá de los originalmente aprobados o un desplazamiento de fondos entre programas. Aludiendo a la etapa previa a la de fines de los años ‘90 indicaban que “en los años recientes, los gobiernos habían presentado típicamente Estimados Suplementarios desde tres a cinco veces cada año”⁽²⁶⁾.

Existe otra circunstancia en la cual el Ejecutivo puede actuar ante alternativas imprevistas y son las “Garantías del Gobernador General” que pueden ser emitidas en momentos en que el Parlamento no se encuentra en sesiones, previa notificación del Presidente del TBO. En tal caso, el Gobernador General, como Soberano Sustituto, emite un “*Warrant*” autorizando el gasto de tales fondos, lo cual debe ser publicado en el *Canada Gazette* (Boletín Oficial). Además, estos “*warrants*” deben ser aprobados por el Parlamento cuando reinicie sus sesiones, debiendo formar parte de nuevos “Estimados” que los incluyan. Se acepta que este mecanismo es una “violación limitada” del principio por el cual todos los gastos requie-

(23) Estaríamos mucho más cerca del rol de las antiguas unidades de “Organización y Métodos” que de la idea de “Contraloría” conocida en diversas experiencias latinoamericanas.

(24) Informe de economía, eficiencia y efectividad.

(25) Véase *Policy Options*, N° 5, Vol. 26 (2005).

(26) Véase Kernaghan, K. and Siegel, D. (1999), p. 646.

ren previa apropiación del Parlamento, pero se los interpreta como una “válvula de seguridad”⁽²⁷⁾.

Sin embargo, hay otro punto contemporáneo que ha suscitado importante atención bajo este proceso. Tal como lo ha apuntado Michael Prince, Canadá ha atravesado una era de “post-déficit”. Después de largos años de sufrir continuos desbalances presupuestarios y por ende a construir una elevadísima deuda pública, el país comenzó a lograr superávits importantes. En tal caso ha surgido la pregunta sobre *¿quién posee tal dividendo fiscal?* ⁽²⁸⁾ Si al finalizar el año financiero se hace visible un excedente importante, el mismo debe ser destinado a la amortización de la deuda preexistente. Ese mecanismo fue utilizado sostenidamente en la entrada del nuevo siglo, habiendo permitido una reducción más importante de los pasivos que originaban la partida más significativa de los gastos contenidos en los “Estimados”.

Empero, visto de otro modo, si tales dividendos y su procedimiento de aplicación se repiten, el Parlamento aparece desplazado de la decisión de apropiarlos. En tal óptica, ha surgido un considerable debate en torno al destino de tales dividendos, apareciendo tres opciones: la comentada reducción de deuda, el fortalecimiento de antiguos programas debilitados por años de restricciones y la reducción de la carga fiscal de los contribuyentes⁽²⁹⁾. Tal discusión es crucial⁽³⁰⁾, porque la aplicación sin apropiación, independientemente de lo virtuoso del destino asignado, es otra manera de eludir la intervención parlamentaria. En el uso de ese mecanismo en años recientes, curiosamente, ha estado buena parte del éxito en la voluminosa reducción de la gigantesca deuda pública canadiense⁽³¹⁾.

Anteriormente, hemos aludido al “dilema de com-

posición” en la estructura de los gastos públicos. Esto ha tenido dos implicancias en el mediano y largo plazo. Primero, el crecimiento sostenido de los “gastos estatutarios” dentro del presupuesto federal y también en las provincias. Esta es una tendencia que afectó el perfil fiscal de la mayoría de los países avanzados en el período de bienestar. A ello se agregaron los incrementados “gastos impositivos” que pueden ser leídos tanto como un componente negativo pero durable de los “presupuestos de ingresos” de los gobiernos canadienses durante años o como un integrante “virtual” de los “Estimados” de gasto⁽³²⁾.

3. La institución presupuestaria en Estados Unidos

3.1. Raíces históricas hasta la década de 1970

Considerar algunos aspectos del presupuesto y la presupuestación en la economía más grande del mundo puede parecer un acto de audacia, sobre todo cuando ya hay antecedentes relevantes. Sin embargo, aquí apuntaremos hacia algunos tópicos restringidos donde será subyacente la preocupación por vincular los resultados fiscales con el proceso de políticas públicas implícito, como quedó de manifiesto en el examen del caso anterior. Con ello, entre otros aspectos, la importancia de actores y procesos.

El modelo estadounidense es el caso emblemático de tipo “presidencialista”. Con raíces coloniales, pese a la fortaleza de dirigentes como Hamilton, reconoció durante mucho tiempo una tradición de “predominio del Congreso”. Fue recién en los años

(27) *Ibidem*.

(28) Véase Inwood, G. (2001).

(29) Véase nuevamente Johnson, D. (2005).

(30) Fundamentalmente en términos de las preguntas “*what and where*”, para hacer gastos o *¿qué y donde?*

(31) Se alude a los años liderados por el Partido Liberal, el Primer Ministro Jean Chretien y su Ministro de Finanzas Paul Martín, luego fugaz Primer Ministro.

(32) Doern, Maslove y Prince (1988), al compararlos con los restantes gastos, entendidos como gastos “directos”, los han calificado como “gastos indirectos” (p. 202).

veinte del Siglo pasado cuando se produjo un extenso movimiento que finalmente condujo a un posicionamiento importante del Ejecutivo. En las décadas posteriores, salvando el período bélico de la Segunda Guerra, la puja entre el Ejecutivo y el Legislativo fue una característica visible. Intelectuales como Wilson, Waldo y Goodnow dejaron su sello en la calificación de estos movimientos.

Dentro de esta tradición, donde ha de insistirse el Congreso jugó originalmente un rol determinante, el esquema “pluricomisional” ha tenido un papel preponderante, considerando que de allí dimana el estudio de las propuestas de gastos por distintos comités dentro de cada Cámara. Tan fuerte sería esta lógica, que los responsables de agencias y servicios concurrían con sus demandas ante los Comités del Congreso para que se concedan los créditos respectivos.

Tal temperamento hacía visible que tanto como un “colectivo de gastos” de agregación compleja—dada la metodología consignada— existía en rigor un proceso donde había un “presupuesto del Congreso”, pero no había un “presupuesto del Presidente”. Ello llevaría, largos debates mediante, entre fines del siglo XIX y las primeras dos décadas del Siglo XX, a avanzar en el movimiento donde el titular del Poder Ejecutivo fuera capaz de concentrar las demandas de las agencias de la administración, a fin de remitirlas al Congreso.

Curiosamente, al hacerlo, sus propugnadores utilizarían como referencia válida el modelo británico defendiendo la importancia de la separación de poderes, cuando en rigor este es uno de fusión de los mismos y donde la desaprobación de un presupuesto equivale a un voto de desconfianza hacia el Primer Ministro, o, como mínimo, hacia el Ministro de Finanzas, que conlleva dimisiones.

La resultante de este proceso fue la creación en 1921 de una Oficina del Presupuesto (BOB o *Bureau of the Budget*) que pudiera receptor los reclamos de fondos, la que como medio de transacción no funcionaría físicamente en la Casa Blanca, aunque sostendría las reuniones respectivas en un espacio cercano al Presidente. Este último, que desde antiguo concentraba los mecanismos de financiamiento a través de la Secretaría del Tesoro, comenzaba a extender su brazo sobre los gastos⁽³³⁾.

La BOB expresaba esa circunstancia. Las agencias, de todos modos, no dejarían de ser consultadas por los Comités del Congreso para explicar en detalle sus necesidades. De tal modo subsistiría una instancia adicional neutra para “el lobby de los burócratas” que se podía emparentar con el denominado “patronazgo congresional”. Para equilibrar las cosas, se establecía la GAO (*General Accounting Office*) que reportaría directamente al Congreso y debería auditar las nuevas facultades del Presidente.

Luego sobrevendrían años de crisis económica, por una parte, y de guerra por la otra, que introducirían factores nuevos en el escenario. Por una parte la aparición de las prestaciones de bienestar y por otro la existencia de un gasto militar sin precedentes, serían los que en distintos momentos y con distintas intensidades, transformarían la estructura de largo plazo del presupuesto, generando una dicotomía de gasto civil y de defensa, lo cual finalmente no impediría lo que Musgrave denominó “traslado del gasto desde las compras hacia las transferencias”⁽³⁴⁾.

En el medio, se producirían cambios, que a diferencia de los anteriores, inficionados de una lógica de poder, podríamos tipificar como “racionalizadores”, incorporados a una nueva legislación. Ella sería la ley de Contabilidad y Auditoría de 1950 que

(33) La aparición de la BOB, que aplicaría criterios como generar límites a las demandas de gastos y fijar estimaciones globales (más que abogar exclusivamente por las propuestas de gastos del Presidente) la colocaría en un esquema “cúspide-base” (“*top-down*”) en contraste con el del tipo “base-cúspide” (“*bottom-up*”) de naturaleza incrementalista, derivado del mecanismo de toma de decisiones de tipo congresional.

(34) Esta apreciación, que resultaba plenamente aplicable a fines de la década de 1980, sería nuevamente desafiada por ulteriores oleadas de gasto militar.

rescataría la importancia del control interno en cabeza de los titulares de las unidades burocráticas o agencias ejecutivas, así como uniformando procedimientos contables de acuerdo a los requerimientos del control externo, mientras que poco después se introducirían nuevas lógicas metodológicas como el “presupuesto por resultados” (1956).

3.2. Años 1970-74 y evoluciones posteriores

La década de 1970 se iniciaría con la potenciación de la antigua BOB, la que ahora sería Oficina de Gestión y Presupuesto u OMB (*Office of Management and Budget*). Poco después, el viejo pleito Ejecutivo-Congreso llegará a un punto culminante con la Ley de Presupuesto del Congreso de 1974 (*Congressional Budget and Impoundment Control Act –CBA–*)⁽³⁵⁾, que al introducir transformaciones en la relación interpoderes, creaba tres nuevas instituciones parlamentarias. Las mismas, que se unirían a necesarios cambios procedimentales, eran los Comités de Presupuesto, que se sobrepondrían sobre el esquema de los Comités y Subcomités de Apropriaciones, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, por un lado, y la Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO o *Congressional Budget Office*), por la otra⁽³⁶⁾.

Fase Intraejecutiva del Sistema Presupuestario en E.U.A.

Procesos	OMB ⁽¹⁾	ST ⁽²⁾	P ⁽³⁾	CAE ⁽⁴⁾	Agencias	IG ⁽⁵⁾
Macropresupuestación	X	X	X	X		
Presupuesto de Ingresos	X	X				
Presupuesto de Gastos	X				X	
Prioridades			X			
Conciliación	X					
Control/Evaluación						X

⁽¹⁾ Oficina de Gestión y Presupuesto; ⁽²⁾ Secretario del Tesoro; ⁽³⁾ Presidente; ⁽⁴⁾ Consejo de Asesores Económicos del Presidente; ⁽⁵⁾ Inspector General.

Estas innovaciones, que tienen ya más de tres décadas, parecen remotas si se considera que los crecientes problemas fiscales derivados de la dificultad de equilibrar los presupuestos y controlar las raíces de tales desequilibrios, dominarían en adelante el panorama. En una nación donde el gasto de defensa –activo y de mantenimiento– adquiriría dimensiones casi únicas, ya operaba desde tiempos de crisis un progresivo crecimiento de los denominados “mandatos”, facultamientos, derechos de percepción o derechos “sancionados” de carácter obligatorio, que se diferenciarían progresivamente de los gastos optativos, facultativos o discrecionales. Junto a los “gastos tributarios” y hasta el crédito federal, entre otros, irían modificando la estructura del gasto público central⁽³⁷⁾.

(35) En su declaración, los legisladores establecerían sus objetivos: “El Congreso declara que es esencial: asegurar el efectivo control del congreso sobre el proceso presupuestario; proveer para la determinación del Congreso cada año del nivel apropiado de recursos y gastos federales; proveer un sistema de control de las “inhibiciones” de gasto; establecer prioridades presupuestarias nacionales; y proveer por el suministro de información por la Rama Ejecutiva en una manera que asista al Congreso en el descargo de sus obligaciones” (Public Law 93-344, “Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974”, Section 2, citada por Wildavsky, A., 1986, p. 39).

(36) La CBO tendría tres responsabilidades básicas: 1) el monitoreo de la economía y la estimación de su impacto en el presupuesto; 2) mejorar el flujo y calidad de la información presupuestaria, y 3) analizar los costos y efectos de las opciones presupuestarias alternativas (Wildavsky, A., 1986, p. 44). En el equipamiento institucional interno del Congreso debe computarse además al CRS (Servicio de Estudios e Investigaciones del Congreso) compuesto de varias divisiones, entre ellas la de Gobierno y Finanzas.

(37) Que es claramente distinta al estadual o local (Véase Asensio, M.A., 2000).

Estas circunstancias llevarían a interludios donde los marcos institucionales apuntarían al tratamiento de tales modificaciones del gasto y el déficit, incluidas evoluciones tales como la denominada “revolución conservadora americana” que además de descentralizar gastos se ocupó fundamentalmente de transformar los ingresos. Ello ocurriría dado aquél escenario de “instituciones-órgano”, tanto ejecutivas, como congresionales, antes descripto.

Fase Parlamentaria del Sistema Presupuestario en E.U.A.

Procesos	H/SBC ⁽¹⁾	H/SAC ⁽²⁾	CBO ⁽³⁾	CRS ⁽⁴⁾	GAO ⁽⁵⁾
Macropresupuestación	X	X	X		
Presupuesto de Ingresos	X		X	X	
Presupuesto de Gastos	X	X	X	X	
Prioridades	X	X			
Conciliación	X	X	X		
Control/Evaluación					X

⁽¹⁾ Comités de Presupuesto de las Cámaras; ⁽²⁾ Comités de Asignaciones de las Cámaras; ⁽³⁾ Oficina de Presupuesto del Congreso; ⁽⁴⁾ Servicio de Estudios del Congreso; ⁽⁵⁾ Oficina General de Contabilidad (Contraloría).

Nuevas “instituciones-norma” serían puestas en vigencia, con escasos resultados, a fin de controlar el déficit, operando anticipatoriamente con relación al moderno debate sobre “reglas fiscales” desatado con motivo de la Unión Europea. Tales *reglas fiscales* comenzarían con el modelo paradigmático de la Ley Gramm-Rudman-Hollings (GRH)⁽³⁸⁾, la cual reconocería dos versiones que establecían un cronograma de reducción del déficit y se extenderían hasta la BEA o Ley de Cumplimiento Presupuestario⁽³⁹⁾.

La última norma mencionada jugaba con un factor clave, recién mencionado, que refería a la nueva estructura de las erogaciones gubernamentales, dividida claramente en dos componentes, los gastos

discrecionales y los “gastos estatutarios” o mandatos. Para los primeros se estableció un tope y si bien los preestablecidos deben cumplirse su papel debe ser neutral respecto del déficit. En consecuencia, su aumento, si no se resolvía con un aumento de los impuestos, debía provenir de una reducción de los discrecionales. La consecuencia lógica, a mediados de los años noventa, era la ratificación de su peso dominante y el sostenido repliegue de las erogaciones discrecionales, en tanto gastos “decididos” o “discutidos” mediante un mecanismo decisorio, sea ejecutivo o congresional⁽⁴⁰⁾.

En este contexto, el proceso presupuestario, encuadrado bajo reglas y actores reconocerá una mitigación de la fragmentación, por un lado, y una importante participación técnica de un organismo que puede actuar de una manera valiosa en la macropresupuestación, reduciendo el exclusivismo ejecutivo en ese campo, y aumentando la transparencia fiscal. En este aspecto, deben mencionarse asimismo las *audiencias presupuestarias congresionales (hearings)* que ayudan a otorgar mayor difusión, debate y conocimiento público del presupuesto y las decisiones involucradas.

Sin embargo, el objetivo de transparencia no puede ser confundido con el económico. La mayor visibilidad del presupuesto emergente de nuevos mecanismos o de la existencia de instancias como la CBO, así como el mayor equilibrio interpoderes que estas figuras institucionales aportan, no parece tener relación con la mucha mayor potencia del proceso político en sí (reducciones impositivas con aumento de gastos militares en una instancia) como del proceso económico más benigno (comportamiento económico previo a 2002). Se ha apuntado que la existencia de la CBO no fue suficiente para evitar la generación de un déficit promedio siete ve-

(38) En 1985.

(39) En 1990.

(40) Hay otro gasto no decidido y obligatorio que son los intereses de la consecuentemente creciente deuda pública derivada de los mencionados déficits, que quizás en mayor medida ayudaron a reducir el gasto discrecional. En veinte años los gastos mandatorios subieron 1,3% respecto del PBI, mientras los discrecionales cayeron 2,6 puntos y los intereses aumentaron 1,6 puntos (se duplicaron).

ces mayor en sus diez primeros años que en los diez precedentes, por un lado, y deberíamos agregar que contempló sustanciales superávits entre fines del siglo pasado y principios del presente, por el otro⁽⁴¹⁾.

4. El proceso presupuestario en la Unión Europea

4.1. Una experiencia original

A diferencia de los anteriores, cuando consideramos el proceso presupuestario de la Unión Europea, hacemos alusión a algo diferente a un presupuesto nacional, en tanto nos referimos al presupuesto de las instituciones que esa Unión se ha dado, lo que implica aludir al programa financiero de algo parecido al gobierno central de una “asociación de naciones”.

Como tal dicho presupuesto refiere a una experiencia plurinacional. Sin embargo, el mismo no es equivalente y debe ser diferenciado del correspondiente a una organización internacional. El presupuesto de la Unión Europea cubre funciones y acciones propias de algo similar al nivel central en una federación y recorrerá un ciclo que con sus especificidades, tendrá analogías y diferencias con los casos nacionales.

4.2. El ciclo presupuestario de la UE

Una aspecto que otorga originalidad al proceso presupuestario de la UE es que el mismo ha de corresponderse con el tipo de estructura institucional al que refiere, la cual desarrolla el conjunto de intervenciones económicas y sociales que hacen al objeto de la Unión. La misma incluye una pluralidad entre las que cuentan el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de Justicia, los Comités Especiales y el Banco Europeo de Inversiones.

En el orden enunciado, es indudable que las cinco primeras ocupan un papel más relevante en términos del presupuesto. El Consejo Europeo actúa como órgano de deliberación e impulso político del más alto nivel, mientras que el Consejo de Ministros es el principal órgano decisorio de la Unión. Por su parte, la Comisión Europea interviene como impulsora de la política comunitaria mediante la iniciativa legislativa y su organización ejecutiva y el Parlamento Europeo es a quien corresponden las funciones legislativas y de control. El Tribunal de Cuentas fiscaliza la gestión financiera de la Unión, dentro de un mecanismo de supervisión que incluye otros aspectos⁽⁴²⁾.

Se han señalado ciertas características que son inherentes al presupuesto europeo, compatibles con el tipo de intervenciones a su cargo. En primer lugar, a diferencia de los de organismos internacionales, que son predominantemente de funcionamiento, es de carácter fundamentalmente operativo, expresando los programas de ingresos y erogaciones las funciones y competencias asignadas a la UE.

Otra peculiaridad asignada en doctrina es su reducida dimensión relativa. A diferencia de los presupuestos nacionales recién examinados que representan un peso considerable en relación a los productos respectivos, ocurriendo lo propio con los de varias naciones europeas, el que analizamos excede levemente el nivel de 1% en relación al Producto Bruto Interno de los países Europeos, lo que limita asimismo su capacidad estabilizadora. Empero, ello no implica ignorar su enorme significación en valores absolutos.

Por otra parte, la secuencia procedimental, que desarrollamos a continuación, encuentra puntos de contacto con las de las democracias parlamentarias, aunque presenta como originalidad el esquema de doble autoridad presupuestaria. Ello significa que aún otorgando un importante papel al Parlamento

(41) Véase Petrei, H. (1998), p. 28.

(42) Véase Roca Zamora, A. (1999), p. 51.

Europeo en su aprobación, lo que manifiesta su rol como expresión de la soberanía de los ciudadanos de Europa, reserva un peso importante al Consejo, como expresión de los gobiernos de la Unión.

4.3. Mecánica del ciclo

El proceso comienza en el ámbito de la Comisión Europea, la que realiza el conjunto de previsiones financieras pertinentes. Es entonces, el órgano que ha de realizar las tareas de *macropresupuestación* que le permita llegar a la elaboración de Directivas a fin de que los organismos integrantes eleven sus propios Anteproyectos. Usualmente estos estados son remitidos antes del 1 de mayo de cada año, lo que permite a la Comisión mediante su conciliación, elaborar el Anteproyecto de Presupuesto que es elevado al Consejo antes de cada 15 de Junio.

Debe considerarse que, al realizar las pertinentes previsiones financieras, será fundamental considerar las proyecciones de recursos propios, que como tales, son específicos a la UE, entre ellos, los aranceles aduaneros que ingresarán como rubro típico, junto a otros, de manera parecida a un gobierno nacional dentro de una federación⁽⁴³⁾.

El Consejo hará revisar la propuesta de la Comisión por su Comité de presupuesto, el que deberá ser aprobado dentro de su Comité de Representantes Permanentes antes del 31 de Julio. Una vez concretada ella, que se realizará mediante una mayoría calificada⁽⁴⁴⁾, lo enviará a la instancia crucial del Parlamento Europeo.

Superada aquélla fase de elaboración, se inicia la de discusión y aprobación que reconocerá como particularidad, según lo anticipado, el protagonismo de una doble autoridad presupuestaria, la obvia del Parlamento Europeo pero la quizás no tan obvia del

Consejo Europeo. Aquí jugará lo que se conoce como régimen de “dos lecturas”.

Si el presupuesto es enmendado o ha recibido propuestas de modificación, vuelve nuevamente al Consejo, quien debe expresarse durante la segunda semana de Noviembre, quedando aprobado si se aceptan las enmiendas y propuestas de modificación. Si en cambio, el Consejo modifica el presupuesto del Parlamento, el primero debe remitir nuevamente el mismo en “segunda lectura” al último de los nombrados.

Existe una preeminencia procedimental alternada en tanto se aluda a *gastos obligatorios* (GO)⁽⁴⁵⁾ o *no obligatorios* (GNO)⁽⁴⁶⁾. Para los primeros, tal preeminencia es para el Consejo. Para los segundos es para el Parlamento.

Bajo esa óptica, y en el marco de la segunda lectura, el Parlamento, en la segunda semana de Diciembre, puede, por mayoría de los miembros que lo componen y de las tres quintas partes de los votos emitidos, enmendar o rechazar las modificaciones sugeridas por el Consejo sobre los gastos no obligatorios, quedando aprobado el presupuesto. Si en el plazo de quince días no se pronunciare, el presupuesto remitido por el Consejo se considera aprobado.

En cambio, si el Consejo rechaza por mayoría calificada las propuestas de modificación de gastos obligatorios remitida por el Parlamento, queda fijado en la práctica el importe definitivo para este tipo de erogaciones.

En última instancia, y como parte de sus facultades, el Parlamento Europeo puede rechazar el presupuesto por la mayoría de sus miembros y de las dos terceras partes de los votos emitidos, solicitando que se le presente un nuevo proyecto. En el interregno, se aplicará un régimen de prórroga del presupuesto anterior mediante el procedimiento de los doceavos⁽⁴⁷⁾.

(43) Deben agregarse además dos fuentes muy importantes: el sustancial “recurso IVA” y el “recurso producto”.

(44) La aprobación del Proyecto de Presupuesto requiere una mayoría superior al 70% y la participación en la misma de determinada combinación de países, pues los votos dentro del Consejo son mayores para países como Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, respecto de otros que tienen porciones menores.

(45) Refiere a mandatos incluidos dentro del Tratado de la UE.

(46) Se definen por carácter residual y no son los incluidos en el Tratado de la UE.

(47) Art. 204 del Tratado de Roma. Para un conocimiento de los debates sobre la política presupuestaria contemporánea de la UE y perspectivas de reforma véase http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm

Además, si a lo largo del ejercicio se presentan circunstancias inevitables, excepcionales o imprevisibles, la autoridad presupuestaria puede aprobar presupuestos rectificativos y suplementarios, modificando en este último caso el importe total del presupuesto anual, respetando para ello idénticas mecánicas de procedimiento⁽⁴⁸⁾.

5. Comentarios finales

De lo expuesto aparecen algunas lecturas complementarias para dos modelos continental-americanos avanzados y otro supranacional. Una es que pese a diferencias con el modelo “congresional o presidencialista”, el sistema de Westminster, con relación al proceso presupuestario, tiene analogías básicas con aquél. Ejes centrales como el principio de “legalidad” y la “inexistencia de tributación sin representación” son esenciales al punto.

Pero quizás diversos aspectos, como la intensidad de la relación y actividad de actores “intraejecutivos” sea llamativa en el modelo parlamentario canadiense, tanto como la necesidad de un mecanismo de consultas que posibiliten la aprobación en el recinto, lo cual a su vez, ha significado una debilitación de la original noción de “secrecía” en materia presupuestaria, en particular en el costado impositivo.

En este caso, tanto el papel macroeconómico como macrofiscal e impositivo del Ministro de Finanzas han aparecido complementados en las últimas décadas con el indubitable papel en el costado del gasto de la TBO, que en esa arena es un actor principal y además recargado en sus funciones y ámbito⁽⁴⁹⁾.

El Parlamento, a su vez, debe afrontar una relación de desequilibrio institucional y técnico ante el

Ejecutivo con menos contrapesos o recursos como los que resultan estimulados por la separación de poderes en los Estados Unidos. Pese a que en el gobierno “fusionado” el Gabinete es una derivación del mismo Parlamento y que bajo líneas “partisanas” ha de existir una correspondencia natural, tanto esa debilidad intrínseca como la necesidad de superar el citado desbalance —incluidos matices del proceso “macro” y “micropresupuestario”— han sugerido la posibilidad de aplicar formas parecidas aunque no equivalentes en el campo técnico, a las vigentes en el gran vecino del sur⁽⁵⁰⁾.

También en el caso canadiense, cerca del estado-unidense, aparece la necesidad de conciliar la valoración de procesos presupuestarios más o menos sofisticados con la evolución del ciclo económico. En ese marco, los especialistas han deslizado la importancia de una fuerza más importante que otras racionalidades para transformar un ciclo deficitario en otro superavitario, y es el propio cambio en las condiciones macroeconómicas globales⁽⁵¹⁾.

Los Estados Unidos, como enorme laboratorio de experiencias económicas y fiscales, muestran una secuencia notable de experimentación y adaptación en materia presupuestaria, donde junto a normas y reglas de control macrofiscal, innovaron e introdujeron pautas y criterios que apuntaron al mejoramiento de la eficiencia del proceso analizado. Sin embargo, para sorpresa del observador externo, además de períodos sorprendentes por la magnitud de sus desequilibrios, algunos principios tradicionales aparecen con una adhesión no inequívoca. La existencia de rubros diversos que no representan un rango menor como categorías “extrapresupuestarias” implican un apartamiento de la universalidad o integralidad y también de la unidad, lo que proba-

(48) Véase Barberán, R. (1999), p. 104.

(49) La TBO, además de actuar como “macrogerente” tiene la responsabilidad de las negociaciones salariales con el servicio civil y miembros del personal estatal.

(50) Aludimos a la reciente Federal Accountability Act (2006) y la implementación a partir de la misma del Oficial Parlamentario de Presupuesto (PBO), como reflejo atenuado de la Oficina Parlamentaria de Presupuesto (CBO) de los Estados Unidos.

(51) El caso de Canadá ha sido encuadrado en esa lógica. Consúltense nuevamente Johnson, D. (2000).

blemente deriven del perfil particular de las opciones de política pública que en diversos momentos han condicionado los presupuestos.

Otro aspecto sustantivo, también indicado para Canadá, es el comportamiento de los gastos tributarios y mandatos. Resulta valioso que los primeros aparezcan como información en la documentación presupuestaria, lo que no inhibe su existencia, de manera homóloga a los derechos de percepción, cuyo crecimiento continuo reduce los grados de libertad de los planificadores fiscales. Como surge del intento plasmado en la BOA, además de un presupuesto civil y otro militar⁽⁵²⁾, aparece otra dicotomía básica representada por un presupuesto calificado de “incontrolable”⁽⁵³⁾, predeterminado o, mejor aún, determinado desde otros cuerpos institucionales “externos al presupuesto”, que reducen sustancialmente los grados de libertad fiscal en tiempos de restricciones.

Pero quizás el esquema de la Unión Europea nos indique tanto como la reiteración de principios bá-

sicos, la existencia de originalidades específicas. Comenzando con el escenario de doble autoridad presupuestaria, continuando con la existencia de gastos obligatorios y no obligatorios y terminando con el esquema de doble lectura nos enfrentamos a un caso con matices que no siendo exóticos implican el reconocimiento de perfiles propios.

Sin embargo, dentro del proceso, la impronta dominante emerge de la particular estructura institucional de la UE, donde si bien hay un Parlamento con “voto de última instancia”, aparece claro que ha de compartir su poder con un Consejo Europeo que expresa no tanto la opinión del pueblo sino la de los gobiernos de los estados miembros⁽⁵⁴⁾. En este caso, parecería invertirse el esquema causal propio de las democracias, con intervención previa de los representantes populares (Cámara de los Comunes o de Representantes) y luego de los estados, por otra, donde estos elevan la propuesta básica que ha de ser considerada por los eurodiputados como voceros de los ciudadanos.

(52) El gasto de defensa tiene otra determinación particular, lo cual, por su escala, ratifica el carácter peculiar y excepcional del caso estadounidense.

(53) Este problema ya era señalado a fines de la década de 1960 (Véase Haveman, Robert, 1972, p. 113). El mismo autor destacaba la importancia de los gastos tributarios, que comparados con los gastos directos según sectores, representaban el 186% de estos últimos, en ciertos casos como vivienda (p. 246).

(54) En este esquema, la Comisión Europea, opera como “Megaoficina de Presupuesto” en tanto elaborador del Proyecto, que elevará al Consejo para que se inicie la instancia política que este compartirá con el Parlamento.

Bibliografía

- Aucoin, Peter and Mark Jarvis (2005) *Modernizing Government Accountability. A Framework for Reform*, Canada School of Public Service.
- Aucoin, Peter, Jennifer Smith and Geoff Dinsdale (2004) *Responsible Government: Clarifying Essentials, Dispelling Myths and Exploring Change*, Canadian Centre for Management Development.
- Alesina, A. y Perotti, A. (1995) "Fiscal Policy and Budget Déficits", NBER.
- Belloc, Hilaire (2005) *Historia de Inglaterra. Desde los orígenes hasta el Siglo XX*, CS Ediciones, Buenos Aires.
- Inwood, Gregory J. (2004) *Understanding Canadian Public Administration. An Introduction to Theory and Practice*, Pearson-Prentice Hall.
- Johnson, David (2006) *Thinking Government. Public Sector Management in Canada*, Second Edition, Peterborough, Ontario.
- Savoie, Donald (1990) *The Politics of Public Spending in Canada*, Toronto University Press, Toronto.
- Savoie, Donald (1999) *Governing from the Centre*, Toronto U. Press, Toronto.
- Kernaghan, Kenneth and Siegel, David (1999) *Public Administration in Canada*, Fourth Edition, ITP Nelson, Toronto.
- Government of Canada (2006) *Federal Accountability Act*, Ottawa.
- Watts, Ronald (1999) *Comparing Federal Countries in the 1990's*, Queen's University, Kingston, Ontario.
- Due, J.F. & J.A. Kay (1995) "The budgetary process" in *Enciclopedia Britannica*, T. 20, p. 150 y sgtes.
- Doern, B.; Maslove, A. and Prince, M. (1988) *Budgeting in Canada. Politics, Economics and Management*, Carleton University Press, Ottawa.
- Prince, Michael (2002) "Budgetary Trilogies: The Phases of Budget Reform in Canada", in Dunn, Christopher: *The Handbook of Canadian Public Administration*, Oxford University Press.
- Strick, John C. (1999) *The Public Sector in Canada. Programs, Finance and Policy*, Thompson Educational Publishing, Toronto.
- Adie, R. y P. Thomas (1986) *Canadian Public Administration. Competing Perspectives*, Prentice-Hall Canada, 2nd. Edition, Toronto.
- Wildavsky, Aaron (1986) *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Second Revised Edition, Transaction Publishers, New Brunswick (USA) & Oxford (UK).
- Wildavsky, Aaron y Naomí Caiden (1997) *The New Politics of the Budgetary Process*, Longman, New York.
- Petrei, A. Humberto (1998) *Presupuesto y Control. Pautas de reforma para América Latina*, BID, 1997.
- Haveman, Robert (1972) *El sector público*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Asensio, M.A. (1994) *El presupuesto en América del Norte: el caso de Canadá*, Jornadas de Finanzas Públicas, UNC, Córdoba.
- Asensio, M.A. (2003) "Instituciones fiscales y federalismo fiscal. Lecturas para Argentina", *Revista Documentos y Aportes para la gestión estatal*, N° 4, UNL, Santa Fe.
- Asensio, M.A. (2007) *El proceso presupuestario en modelos avanzados: el modelo de Westminster y el caso de Canada*, CEPAL-BID-BM, Santiago de Chile, Enero.
- Curristine, T.-Bas, M, OCDE (2007) *Prácticas Presupuestarias en América Latina*, CEPAL-BID-BM, Santiago de Chile, Enero.
- López López, María Teresa y Alfonso Utrilla de la Hoz (1998) *Introducción al Sector Público Español*, Civitas, Madrid.
- Jordán Galduf, Joseph María (Coordinador) (2000) *Economía de la Unión Europea*, Civitas, Madrid.
- Barberán, Ramón (2000) *La hacienda pública de la Unión Europea*, en Jordán Galduf (2000), p. 87.
- Roca Zamora, Amparo (2000) *El sistema institucional de la Unión Europea*, en Jordán Galduf (2000), p. 51.
- Página de la UE: http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm.