

F. JAVIER SALINAS SÁNCHEZ

ECONOMÍA POLÍTICA
CONSTITUCIONAL
DE LOS PRESUPUESTOS
PÚBLICOS


tecnos

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	Pág 11
CAPÍTULO I: DERECHO PRESUPUESTARIO E INSTITUCIÓN PRESUPUESTARIA.....	17
I. CONCEPTO DEL DERECHO PRESUPUESTARIO.....	17
II. FUNCIONALIDAD DEL DERECHO EN LA INSTITUCIÓN PRESUPUESTARIA.....	19
1. <i>Racionalidad jurídico-política del derecho presupuestario</i>	20
A) Identificación de un factor de la presupuestación: la relación de agencia en el seno de la hacienda pública	20
B) Planteamiento del problema.....	22
C) Formalización del problema	23
D) Una derivación: la cooperación entre agentes	28
E) Corolario	32
a) El derecho presupuestario como definidor de un procedimiento presupuestario justo	32
b) El derecho presupuestario como garante de los derechos de los ciudadanos sobre la hacienda pública.....	34
2. <i>Racionalidad económica y derecho presupuestario</i>	36
A) Identificación de un factor de la presupuestación: la hacienda pública como agente decisor imperfecto.....	36
B) Planteamiento del problema que este factor acarrea.....	38
a) Imperfecciones del derecho	38
b) Imperfecciones de la hacienda pública.....	40
C) Formalización del problema	41
a) Índice de fiabilidad de la conducta reglada de la hacienda pública.....	42
b) Índice de fiabilidad de la conducta discrecional de la hacienda pública.....	42
D) Conclusión.....	45
CAPÍTULO II: GERMINACIÓN HISTÓRICA Y EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN PRESUPUESTARIA.....	47
I. ORIGEN HISTÓRICO DE LA ORDENACIÓN JURÍDICA DEL PODER FISCAL.....	47
1. <i>En Inglaterra</i>	47
2. <i>En los Estados Unidos</i>	50
3. <i>En Francia</i>	52
4. <i>En España</i>	55
5. <i>Conclusiones</i>	58
II. CONSOLIDACIÓN Y EROSIÓN DE LA INSTITUCIÓN PRESUPUESTARIA	60
1. <i>Asentamiento de la ordenación jurídica del poder fiscal</i>	60
2. <i>Erosión de la institución presupuestaria</i>	63
A) El mito fiscal del estado omnipotente.....	66
B) El mito fiscal del Estado benevolente.....	68
III. LOS RETOS ACTUALES DE LA INSTITUCIÓN PRESUPUESTARIA.....	71
1. <i>El reto económico: los peligros de quiebra financiera de la hacienda pública</i>	71
A) Financiación de un gasto público creciente mediante un incremento de la recaudación tributaria	71
B) Financiación de un gasto público creciente mediante una política de endeudamiento	74

2.	<i>El reto político: eludir los riesgos de quiebra política de la hacienda pública</i>	78
A)	La creciente discrepancia entre expectativas y satisfacciones	78
B)	La erosión de legitimidad	79
3.	<i>Conclusión</i>	81
 CAPÍTULO III: ECONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LA INSTITUCIÓN PRESUPUESTARIA		83
I.	SIGNIFICADO DE LA TEORÍA DE LA PRESUPUESTACIÓN	83
1.	<i>El discurso teórico en el diseño de la institución presupuestaria</i>	85
2.	<i>Fundamentos metodológicos del análisis de la presupuestación</i>	87
II.	COMPORTAMIENTO DE LOS DECISORES PRESUPUESTARIOS	88
1.	<i>El entramado electoral</i>	88
2.	<i>El entramado burocrático</i>	99
3.	<i>Las limitaciones del entorno</i>	108
III.	LAS POLÍTICAS PRESUPUESTARIAS	111
1.	<i>Demanda y oferta de políticas presupuestarias</i>	112
A)	Demanda conflictiva	112
B)	Demanda consensuada	114
2.	<i>Tecnologías legales alternativas</i>	118
IV.	DIAGNOSIS DE LA CRISIS PRESUPUESTARIA	123
1.	<i>El síntoma de la distribución</i>	124
A)	El abandono del principio presupuestario del equilibrio anual	125
B)	La financiación inflacionista de los déficits públicos	126
C)	El establecimiento de bases tributarias generales	126
2.	<i>El síntoma del crecimiento</i>	127
 CAPÍTULO IV: PRESCRIPCIONES PARA LA CRISIS PRESUPUESTARIA		129
I.	PANORÁMICA GENERAL	129
II.-	ANÁLISIS DE LA REGLA DEL PRESUPUESTO EQUILIBRADO	136
1.	<i>El tema de su adecuación legal</i>	137
A)	A nivel de ley orgánica	137
B)	A nivel de ley básica	140
2.	<i>El tema de su efectividad</i>	143
A)	A nivel de ley ordinaria	143
B)	A nivel de ley básica	144
III.	LOS LÍMITES DE LAS PRESCRIPCIONES LEGALES	146
1.	<i>La falta de independencia de la institución presupuestaria</i>	146
2.	<i>Más allá de las prescripciones legales</i>	151
 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		155

INTRODUCCIÓN

No deben, pues, los legisladores confiar el gobierno de un Estado al azar, sino elaborar un sistema de leyes que regulen la administración de los asuntos públicos hasta la más lejana posteridad. Los efectos siempre corresponderán a las causas; y, en cualquier comunidad, unas leyes sabias son el legado más valioso para generaciones futuras. En el más insignificante tribunal u oficina, las formas y métodos establecidos para tramitar los asuntos suponen un freno considerable a la natural depravación humana [...]. Unos asuntos pueden ser llevados con el mayor acierto y otros de la manera más errónea por los mismos hombres, debido sólo a *las diferencias en la forma de las instituciones* por las que unos y otros se rigen.

DAVID HUME

Lo que conocemos es una gota. Lo que ignoramos es un océano.

ISAAC NEWTON

Éste es un trabajo realizado con altas dosis de *pasión* y de *convicción*. La pasión resulta inevitable cuando se abordan cuestiones que personalmente se consideran importantes en cuanto a la mejor forma de configurar la organización de la vida social en paz, libertad y prosperidad. Esta pasión se ve templada por la razón que construye convicciones básicas sobre las que posteriormente se desarrollan los análisis y las conclusiones sugeridos en las páginas posteriores.

De hecho, tanto la pasión como la convicción de las que arranca este trabajo son simples y fáciles de transmitir y, espero, de comprender. La pasión, en este caso, se reduce a alimentar la idea de que el mundo en el que vivimos es altamente perfeccionable. Si se me permite una formulación en estos tiempos bastante denostada, me atrevería a decir que la pasión subyacente en estas líneas se reduce a *la vieja aspiración humana por la utopía*. Poco importa aquí si la utopía en sí misma es o no realizable, lo verdaderamente importante aquí y ahora es que *sí es posible* acercar más —aunque sólo sea un poco— nuestra vida social a ella. Ello no quiere decir que movernos en esa dirección sea fácil, ni mucho menos que quepa esperar que el movimiento en esa dirección vaya a acontecer de forma espontánea. Sin embargo, la posibilidad de encauzar nuestro mundo en dirección hacia la utopía de una sociedad de hombres libres que se interrelacionan en paz y prosperidad, *es una posibilidad muy real*; lo cual no significa que la transmutación de esta posibilidad en realidad constituya una operación de fácil alquimia.

En las últimas décadas resulta innegable reconocer lo mucho que se ha avanzado en la comprensión de las complejas relaciones sociales sobre las que se estructura la

vida de las sociedades humanas. Pero, paradójicamente, a mi entender, el mayor avance realizado en este campo estriba en el descubrimiento de lo mucho que se ignora. Si es mucho lo que hoy en día conocemos sobre la complejidad de las instituciones sociales, es mucho más todavía lo que de ellas desconocemos. De ahí la necesidad de la pasión como motor personal para no perderse en el escepticismo del «no hay nada que hacer», ni en el cinismo del «todo vale», o en el fatalismo determinista de «lo que ha de ser será». Es la pasión la que *reclama* la búsqueda de «mejoras en el margen» que permitan la evolución de las instituciones sociales hacia una sociedad mejor que todos los precedentes históricamente experimentados. Es la pasión la que *exige* el estudio de reformas institucionales, con la abierta aspiración de que algún día, de alguna forma, este trabajo intelectual, en libre competencia con el de otros muchos individuos guiados por una pasión análoga, entre a configurar una amalgama intelectual con masa crítica suficiente como para facilitar el camino de una positiva transformación social. Sin ese «oscuro objeto del deseo» las páginas siguientes a las cuales estas líneas sirven de introducción nunca hubieran sido escritas. Sólo este impulso interior ha hecho posible reunir el esfuerzo y el tiempo requeridos para elaborar este «producto», el cual será más o menos valioso para el legítimo criterio del lector, pero que resulta, en gran parte, necesario para quien escribe estas líneas.

Hace ya algunos años aprendí que la economía del bienestar ortodoxa está construida en gran parte sobre elementos infundadamente optimistas. Cuando este tipo de análisis económico, tras demostrar la existencia de fallos en el funcionamiento del mercado, señala con carácter global que «la solución» es el Estado, implícitamente sugiere que en el sector público, en las instituciones públicas, *espontáneamente opera* un tipo de racionalidad muy distinto de la racionalidad de los individuos egoístas que actúan en el mercado. Pero el hecho es que los mismos individuos que actúan en el mercado son los que, con sus grandezas y con sus miserias, se esconden detrás de las bambalinas de ese otro escenario social al que denominamos «economía pública». Los actores son aquí exactamente los mismos que los que actúan en el escenario de la «economía privada». Cuando me atreví a aceptar esta realidad tan evidente, aprendí que en el viejo «teatro del mundo» siempre están en escena los mismos personajes, que los distintos «dramas» representados difieren más en sus formas que en sus contenidos, que lo único realmente distinto es el *atrezzo*. Este descubrimiento para mí ha sido importante porque me ha obligado a aceptar que la solución a los problemas sociales no es tan fácil como mi estudio de la economía del bienestar me había inducido (quizá más por error mío que por otra cosa) a creer. Este descubrimiento me obligó a enfrentarme a la realidad de que, además de los fallos del mercado, existen fallos en el Estado. Lo cual hace mucho más difícil para mí vislumbrar por dónde se puede hallar la solución a los problemas sociales de: la lucha por el poder, las desigualdades sociales, las injusticias, las ineficiencias... Este descubrimiento ha supuesto para mí un reto a mi pereza intelectual porque me ha obligado a borrar de la rutina de mi programa económico el «comando» de: «cuando se detecta un fallo en el mercado, acudir al Estado como solución».

Pero el descubrimiento de que el sector público *tampoco es siempre* la solución resulta doblemente problemático para mí, porque el mismo no me ha permitido

sustituir el viejo *comando* borrado de la rutina de mi programa económico por el *comando* que muchos a mi alrededor han incluido ya (a mi juicio, he de confesar, con total carencia de fundamento) en las rutinas de sus programas económicos de: «la solución única es *siempre* el mercado». Así que aquí me encuentro en una posición intelectual no excesivamente cómoda en la que me veo obligado a confesar que mis últimos aprendizajes intelectuales me han conducido, de momento, a una *conclusión* —«*negativa*» (?)— que suena mucho a «desde luego ésta no es la solución, pero he de confesar que no sé dónde la solución puede estar». Es más, para ser incluso más explícito, me encuentro en una posición intelectual en la que empiezo a pensar si no sería mucho más operativo abandonar definitivamente la idea de «una *solución*» (la cual tiene siempre inevitables connotaciones de generalidad y globalidad) y concentrarnos en la búsqueda de «*soluciones*» parciales y diversas a diferentes problemas concretos.

Reconozco que la mía es una conclusión que puede parecer poco atractiva, pero, sinceramente, no conozco otra mejor ni más defendible. Además, después de todo, no considero que la mía sea una conclusión en absoluto desesperanzadora. Más bien, soy de los que opinan que en las ciencias sociales el vacío de poder intelectual que provocan los cambios de paradigma originan en ciertos ámbitos académicos un temor exagerado. Quizá no fuera mala cosa tomar ejemplo de la entereza que ponen de manifiesto algunos de nuestros colegas de las denominadas «ciencias duras», como, por ejemplo, los astrónomos. Gracias a los avances acaecidos en la astrofísica durante los últimos treinta años, parece que los astrónomos han llegado a una conclusión firme y unánime: que es mucho más lo que se ignora que lo que se conoce del universo. Precisamente debido a los recientes avances de la astrofísica, hoy en día se sabe que el nivel de ignorancia actual es muy superior al nivel de ignorancia reconocido por los mismos científicos hace tan sólo unas décadas. El mayor avance discurre alrededor *del conocimiento del desconocimiento*. En el descubrimiento de la existencia de nuevos universos de los que todavía se ignora hoy prácticamente todo, salvo su existencia. Pero es que hasta hace muy poco tiempo ni siquiera se podía formular científicamente la sugerencia de su existencia.

Por analogía, se me ocurre pensar que, si en las ciencias sociales nos atreviéramos a profundizar en la percepción de las múltiples cuestiones que todavía ignoramos sobre el comportamiento de los seres humanos y sobre las relaciones que nos unen (y separan), así como sobre las instituciones sociales alrededor de las cuales el amor y el desamor entre los individuos se configura, llegaríamos a *conclusiones negativas* (?) —del orden de la arriba explicitada— que podrían contribuir *muy positivamente* al avance de estas ciencias. Mi conclusión puede parecer una conclusión muy frustrante, pero la psicología moderna nos enseña que solamente a través del proceso de aceptar y superar las propias frustraciones madura la personalidad humana. En ese sentido, algunos sectores de las ciencias sociales parecen liderados en los momentos presentes por personalidades «poco maduras». Expertos que (como algunos quinceañeros) se «pavonean» de su «profundo y amplio» conocimiento del mundo social que les rodea (así como de su personal capacidad para moldear el mismo de forma idónea) y que no hacen sino evidenciar su patético desconocimiento de lo mucho que ignoran. De ellos se podría decir que su falta de madurez no les permite —y quizá nunca les permitirá— percibir hasta

qué punto han trastocado el genuino sentido de lo que es la tarea científica, ya que dan la impresión de que han renunciado a pensar y sólo se dedican a calcular. A ellos se les podría aplicar la acusación para mí más dura que conozco y que iba dirigida a un economista del que se decía: «sabe el precio de todo y el valor de nada...».

La convicción básica que fundamenta este trabajo es también elemental y de fácil comprensión. Es la convicción de que el análisis económico (en ocasiones, hay que decirlo, a pesar incluso de los propios economistas) constituye una herramienta de análisis válido para explicar, comprender y predecir el funcionamiento de las instituciones sociales.

Esta convicción está muy lejos de reclamar para el análisis económico un protagonismo excluyente (y ni tan siquiera el protagonismo a secas) en la observación y análisis de los fenómenos sociales. Recurriendo de nuevo a la analogía con la astrofísica, cuando esta ciencia ha logrado realmente profundizar en la verdadera complejidad del universo semicaótico que la astrología medieval veía «ahí arriba», los observatorios ópticos han empezado a ser considerados como una fuente insuficiente e incluso, en ocasiones, «confusa» de información. Se han desarrollado ambiciosos programas de instalación de observatorios que analizan otros intervalos del espectro de radiación, se han desarrollado programas para enviar al espacio satélites-observatorios capaces, incluso, de captar los rayos gamma.

En el momento presente, toda esta nueva tecnología se complementa entre sí e integra en la formulación conjunta de una «nueva» ciencia astrofísica que parece estar constantemente «revolucionando» el conocimiento que los seres humanos tenemos del universo. Ésta me parece a mí una «lección» válida digna de ser extrapolada al campo de las ciencias sociales. Cuando el mundo social «ahí fuera» que ha de ser estudiado por el politólogo, el sociólogo, el economista, el psicólogo social, el jurista, etc., se reconoce como *un mundo «altamente complejo»*, toda herramienta intelectual que coadyuve a su comprensión ha de ser bienvenida. Autónomamente, ninguna tecnología intelectual será suficiente como para captar y procesar la multiplicidad de datos relevantes requeridos para el análisis de un fenómeno social en su totalidad. Por otra parte, los análisis parciales basados en una única técnica intelectual inevitablemente tienen tan sólo una validez muy relativa que requiere ser contrastada y complementada por otros análisis, a su vez, también parciales y basados sobre otra técnica intelectual, en un esfuerzo integrador.

La complementariedad, la comunicación y la interrelación son elementos indispensables, tanto si se aceptan como si no, en el desarrollo de las ciencias sociales de hoy en día. Tanto o más como son indispensables en el desarrollo de la moderna ciencia de la astrofísica. Por eso, resultaría no sólo ingenuo sino también estéril el confiar en la capacidad del análisis económico para el estudio de los fenómenos sociales con carácter excluyente. Sin embargo, el análisis económico capta —quizá como los observatorios de rayos gamma, por citar una técnica específica— aspectos de la complejidad del mundo social que otras técnicas de observación generadas por otras «ramas» de las ciencias sociales no son capaces de captar. Sería infantil y, sobre todo, inoperante introducir elementos de comparación entre las distintas ramas de las ciencias sociales en términos de cuál de ellas está más avanzada o es capaz de generar las mejores «observaciones», explicaciones y predicciones de los fenómenos sociales. Sin duda, resulta mucho más positivo

olvidarnos de las *altamente artificiales barreras* entre las distintas especialidades científicas, aceptar que, al menos en principio, cada técnica intelectual de análisis probablemente no es capaz de ofrecer sino una visión parcial de fenómenos mucho más complejos de los que tradicionalmente éramos capaces de reconocer hasta hace poco, y esforzarnos por mejorar en el proceso de comunicación, interrelación y «depuración de datos» y teorías. Un proceso que *realmente* nos sirva para avanzar en el conocimiento científico de la altamente compleja vida social de los seres humanos.

Esta convicción en la utilidad de la herramienta del análisis económico para el estudio de una institución multidimensional, como es *la institución presupuestaria*, es la que marca el rumbo seguido a lo largo de las páginas a través de las cuales se estructura este trabajo. *Desde la perspectiva de la economía política constitucional*, se escudriña el sistema de incentivos que la «constitución presupuestaria» introduce al regular los procesos presupuestarios con respecto al comportamiento de los principales protagonistas del «drama presupuestario». Sin embargo, la convicción de que el análisis económico no agota, ni con mucho, la amplia gama de matices que una institución tan compleja como la institución presupuestaria comprende, nos ha obligado a realizar, dentro del enfoque económico general, un esfuerzo integrador. Reflexiones de muy distinta naturaleza intentan complementar las limitaciones obvias que sobre esta materia el análisis económico evidencia. Para juzgar hasta qué punto nuestro esfuerzo ha sido desarrollado con acierto, no cabe más remedio que introducirse en las páginas siguientes. Por mi parte, aquí sólo puedo adelantar que me sentiría «casi» *satisfecho* si el lector, al terminar la lectura de este trabajo, se viera atraído hacia la tesis básica subyacente en el mismo. La tesis de que conviene despegarse del prisma del corto plazo desde el que habitualmente se plantean las reflexiones sobre «las políticas económicas presupuestarias». La tesis de que conviene adoptar un enfoque más a largo plazo, de «economía política constitucional», y pasar a reflexionar sobre la fórmula más adecuada para dotar a la institución presupuestaria de un diseño y de un funcionamiento más acorde con los principios y valores liberales de un Estado constitucional de derecho.

Valladolid, a 10 de abril de 1992