



Universidad de Salamanca. Facultad de Derecho

TEMA 9.
EL PRESUPUESTO. LA FORMULACIÓN
CLÁSICA Y SU CRISIS.

Hacienda Pública I

Grupo III

Curso 2010-2011

Prof. Dr. Francisco Javier Braña Pino



TEMA 9. ÍNDICE.

ÍNDICE.

- 1.- El concepto de presupuesto. Orígenes históricos.**
- 2.- El ciclo presupuestario y sus principios.**
- 3.- La crisis de los principios presupuestarios clásicos.**
- 4.- Una introducción a los presupuestos participativos.**



TEMA 9.

1. EL CONCEPTO DE PRESUPUESTO. ORÍGENES HISTÓRICOS.

Concepto de Presupuesto.

- El proceder financiero de la Hacienda Pública se puede describir como el desarrollo de un plan que, anual o periódicamente, sirve de pauta para la adopción de las decisiones económico-financieras.
- Es un proceder paralelo al de las restantes unidades de decisión económica, familias y empresas.
- Si en el caso de las familias ese plan se denomina en la teoría económica ecuación de balance y, en el caso de las empresas, se denomina patrón de costes, en la Hacienda Pública a ese plan se le denomina presupuesto.



TEMA 9.

1. EL CONCEPTO DE PRESUPUESTO. ORÍGENES HISTÓRICOS.

RAE: “Cómputo anticipado del coste de una obra o de los gastos y rentas de una corporación”.

- En una primera definición (Fuentes Quintana, 1971; 121), el Presupuesto es “la expresión contable del plan económico de la Hacienda Pública para un periodo de tiempo determinado”.
- El elemento fundamental de la definición es la idea de anticipación o previsión tanto de gastos como de ingresos.
- Al adaptar el concepto para el caso del sector público, hay que tener en cuenta tres ideas fundamentales (Bustos, 2007).
 - Respecto a su forma jurídica.
 - Respecto a sus implicaciones económicas.
 - Respecto a sus consecuencias políticas.



TEMA 9.

1. EL CONCEPTO DE PRESUPUESTO. ORÍGENES HISTÓRICOS.

1. Respecto a la forma jurídica que adoptan.

Los presupuestos del sector público adoptan una forma jurídica concreta. En el caso de España:

- Presupuestos Generales del Estado: se aprueban por ley.
- Presupuestos de las CC. AA.: se aprueban por ley en sus respectivas asambleas legislativas.
- Presupuestos de los entes locales: se aprueban por acuerdos del Pleno de las respectivas corporaciones.



TEMA 9.

1. EL CONCEPTO DE PRESUPUESTO. ORÍGENES HISTÓRICOS.

2. Respecto a sus implicaciones económicas.

Dado el tamaño del sector público, sus decisiones van a tener un efecto muy importante sobre el resto de agentes económicos:

- Pueden afectar a la renta disponible de los ciudadanos y a sus planes de consumo y ahorro.
- Pueden condicionar la actividad de determinados sectores a través del gasto en infraestructuras.
- Pueden convertirse en una pauta de comportamiento para otros agentes económicos.



TEMA 9.

1. EL CONCEPTO DE PRESUPUESTO. ORÍGENES HISTÓRICOS.

3. Respecto a las consecuencias políticas de su aprobación o rechazo:

Puesto que los Presupuestos Generales del Estado establecen la línea programática de la acción económica del gobierno, su no aprobación puede suponer una pérdida de confianza en el poder ejecutivo y generar una crisis política.



TEMA 9.

1. EL CONCEPTO DE PRESUPUESTO. ORÍGENES HISTÓRICOS.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, Bustos (2007; 157) define el **Presupuesto** como:

“Resumen sistemático, confeccionado en períodos regulares de tiempo y aprobado por el órgano colegiado competente, en el que se establecen las previsiones de gastos e ingresos por parte de un elemento integrante del sector público, con la finalidad de atender a su plan de actuación económica, de tal modo que su aceptación significa, implícitamente, una renovación de la confianza en los gestores de ese componente del sector público”.



TEMA 9.

1. EL CONCEPTO DE PRESUPUESTO. ORÍGENES HISTÓRICOS.

Orígenes históricos.

- Según el profesor Albiñana (1975,; 77), “la institución presupuestaria se inició hace más de siete siglos en Inglaterra y sus raíces pueden encontrarse en el constante aumento del control parlamentario sobre la Corona”.
- El Presupuesto nace históricamente como una prerrogativa (imposición) de los parlamentarios frente al poder absoluto. Los parlamentarios, señores feudales o burgueses, intentaban evitar que el poder absoluto estableciera los impuestos que deseara.
- Por ello, se somete el presupuesto a un proceso jurídico de aprobación.



TEMA 9.

1. EL CONCEPTO DE PRESUPUESTO. ORÍGENES HISTÓRICOS.

- Pero no es hasta finales del siglo XVIII y, en algunos casos hasta el siglo XIX, cuando aparecen tardíamente, pero con generalidad, la elaboración y aprobación de los Presupuestos en todas las economías, y ello por tres razones (Neumark):
 - Constitucional. El fraccionamiento y dispersión de los asuntos públicos, característico de la economía feudal (y las monarquías absolutas posteriores).
 - Económico-financiera. La escasa importancia de la Hacienda Pública antes del capitalismo.
 - Política. La estrecha ligazón entre la institución presupuestaria y los sistemas “demo-liberales” surgidos a partir de las revoluciones burguesas. Mas que el pueblo, cuya voz y opinión poco cuenta en el siglo XIX, es la burguesía la que exige a través de sus representantes en el legislativo, el control de las cuentas del Estado y la que concreta los límites de intervención del Estado, que cada vez es mayor, estableciendo unos mandatos limitados para la gestión presupuestaria del Ejecutivo.



TEMA 9.

1. EL CONCEPTO DE PRESUPUESTO. ORÍGENES HISTÓRICOS.

- En la evolución de la institución presupuestaria pueden distinguirse cuatro etapas (Albiñana, 1975; 77-78):
 - 1ª. La aprobación parlamentaria de **los impuestos** y otras fuentes de recursos.
 - 2ª. La aprobación parlamentaria de **los gastos** por medio de asignaciones.
 - 3ª. La discusión anual por el Parlamento de **los ingresos y gastos** del Gobierno establecidos en la forma de un plan financiero.
 - 4ª. La ligazón del Presupuesto a **las leyes de programa** (o en su caso a la planificación) formuladas por el Gobierno, sobre las que también se pronuncia el Parlamento.



TEMA 9.

1. EL CONCEPTO DE PRESUPUESTO. ORÍGENES HISTÓRICOS.

- En la primera etapa, los estamentos representativos se preocupaban en mayor medida de las cargas que les pudieran ser impuestas, mas que de los gastos específicos que pudiera realizar la Corona. De hecho, la lucha del Parlamento sobre el control del Presupuesto es una lucha respecto a los impuestos y demás cargas fiscales.
- La segunda etapa, que comprende el control de los gastos, surgió bastante más tarde y precisamente por la misma preocupación respecto a las cargas fiscales, pues se entendía que si el mecanismo del gasto y la posibilidad de contraer obligaciones quedaba libre (en manos de la Corona), surgía posteriormente la obligación de pagar los correspondientes impuestos para financiar los gastos.



TEMA 9.

1. EL CONCEPTO DE PRESUPUESTO. ORÍGENES HISTÓRICOS.

- “Con la Revolución habida en Inglaterra en 1688 y la aprobación, al año siguiente, de la *Bill of Rights* (Ley de Derechos), se estableció que nadie podía ser obligado a hacer ninguna donación, préstamo o subvención a pagar ningún impuesto que no estuviese aprobado por el Parlamento. Para que esta provisión fuese efectiva el Parlamento se reservó el derecho de autorizar los gastos hechos por la Corona, estableciendo la supremacía de la Cámara de los Comunes sobre la de los Lores en la concesión de suplementos de crédito. En este tiempo la intervención del Parlamento se centraba, solamente, en el volumen global de los gastos sin entrar en el detalle de juicio sobre su finalidad. Gradualmente el control del gasto público fue extendiéndose a estos otros aspectos” (Albiñana, 1975; 78).



TEMA 9.

1. EL CONCEPTO DE PRESUPUESTO. ORÍGENES HISTÓRICOS.

- La institución presupuestaria se puede justificar entonces por las tres funciones que va a desempeñar.
 - 1ª. El volumen, la magnitud y la diversificación de las actividades estatales exigen su programación, de forma que por encima de los orígenes fundamentalmente políticos del Presupuesto y sin quedar en un papel secundario, se trata de introducir la racionalidad en la ordenación del conjunto de los gastos e ingresos de la Administración Pública.
 - 2ª. En tanto la actividad presupuestaria es, o debe ser, resultado de la delegación o encargo, por medio de un mandato del Legislativo al Ejecutivo, ha de concretarse el contenido de dicho mandato en un documento donde se expresen los límites del mismo.
 - 3ª. El Estado trata de cumplir actualmente una serie amplia de funciones – por ejemplo, la trilogía de Musgrave – que convierten al Presupuesto en un medio de acción importantísimo en el terreno de la política económica, que necesita de una programación estructurada.



TEMA 9.

1. EL CONCEPTO DE PRESUPUESTO. ORÍGENES HISTÓRICOS.

- Pero es importante destacar que el Presupuesto tiene, tras su consolidación, una doble faceta (Albiñana, 1975; 78).
 - De un lado, una faceta jurídica, “consistente en los derechos y obligaciones que surgen entre quienes son ordenadores de los fines y quienes son gestores o realizadores”.
 - De otro lado, una faceta política, “pues nace como acto externo que manifiesta la facultad de unos en la fijación de los fines (el Parlamento) y la obligación de otros (el Gobierno) de cumplir estrictamente el mandato legislativo”.



TEMA 9.

1. EL CONCEPTO DE PRESUPUESTO. ORÍGENES HISTÓRICOS.

- En virtud de las tres funciones señaladas y de su doble faceta, siguiendo a Naharro, pueden destacarse **cinco notas características** del Presupuesto:
 - A. Es ante todo un acto de previsión, como aparece en la descripción castellana, una estimación de los gastos e ingresos, si bien respecto de los primeros el Presupuesto establece además una limitación.
 - B. Supone una idea de equilibrio entre gastos e ingresos, en el sentido de que los ingresos deben necesariamente cubrir los gastos del ejercicio. Pero es un equilibrio formal, consecuencia de las normas contables, distinto del equilibrio económico que supone igualar gastos e ingresos ordinarios.
 - C. Supone también la idea de regularidad en su confección, “no basta con una elaboración esporádica o incidental, es precisa una elaboración recurrente y periódica” (Fuentes, 1971)
 - D. Adopta una forma determinada que se expresa en lenguaje contable.
 - E. Es una previsión normativa, “lo que quiere decir que es más que una simple estimación y es también más que un simple plan financiero, ya que obliga al Gobierno y a la Administración, tanto política como jurídicamente” (Albiñana, 1975; 79).



TEMA 9.

1. EL CONCEPTO DE PRESUPUESTO. ORÍGENES HISTÓRICOS.

- Podemos entonces recoger **una definición de Presupuesto** que se ajuste a las funciones y notas características antes señaladas, tal como hace Neumark:
 - “Es el resumen sistemático, confeccionado en periodos regulares, de las previsiones, en principio obligatorias, de los gastos proyectados y de las estimaciones de los ingresos previstos para cubrir dichos gastos”.
- Como señala Fuentes Quintana, esa definición tiene una capacidad descriptiva limitada a la consideración del Presupuesto como documento. “Pero este no es un eslabón aislado: nace de una cadena a cuyo contenido la definición de Neumark no alude y da origen a otros eslabones del proceso presupuestario que la definición tampoco recoge. Contemplando el ciclo del presupuesto, la definición de Neumark es ilustrativa. Aislada de ese contexto pierde parte de sus virtudes. El Presupuesto se sitúa así como resultado de un proceso, pero da origen a su vez a otros dos procesos: la ejecución y el control” (Albiñana, 1975; 79).
- Por ello es necesario estudiar lo que se denomina el ciclo presupuestario, las fases por las que atraviesa.



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

- El Presupuesto tiene un **carácter dinámico**, por lo que conviene hacer una distinción terminológica entre los términos ciclo y periodo, ya que ambos resultan útiles para el estudio del Presupuesto en su dimensión temporal.
 - ✓ Por ciclo entiende el RAE la “serie de fases por las que pasa un fenómeno periódico”. Mediante el término ciclo se quiere aludir a la secuencia de fases por la que discurre o pasa la institución presupuestaria, esto es, la elaboración del documento en que la misma se concreta, la discusión y aprobación por el poder competente; su ejecución o cumplimiento; y, finalmente, el control a que se somete esa ejecución.
 - ✓ Por periodo entiende el RAE el “tiempo que algo tarda en volver al estado o posición que tenía al principio”. Aplicado al Presupuesto, se refiere, como más adelante veremos, a la tercera de las fases en las que consiste el ciclo.



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

Distinguimos por tanto **cuatro fases** dentro del ciclo vital de los Presupuestos:

- **Elaboración:** se atribuye al poder ejecutivo.
- **Discusión y aprobación:** asignada al legislativo.
- **Ejecución:** corresponde al ejecutivo.
- **Control:** puede ser de carácter **interno** (lo efectúa el ejecutivo) o **externo**, encomendado al poder judicial (El Tribunal de Cuentas o la Corte de Auditores) y al Parlamento.

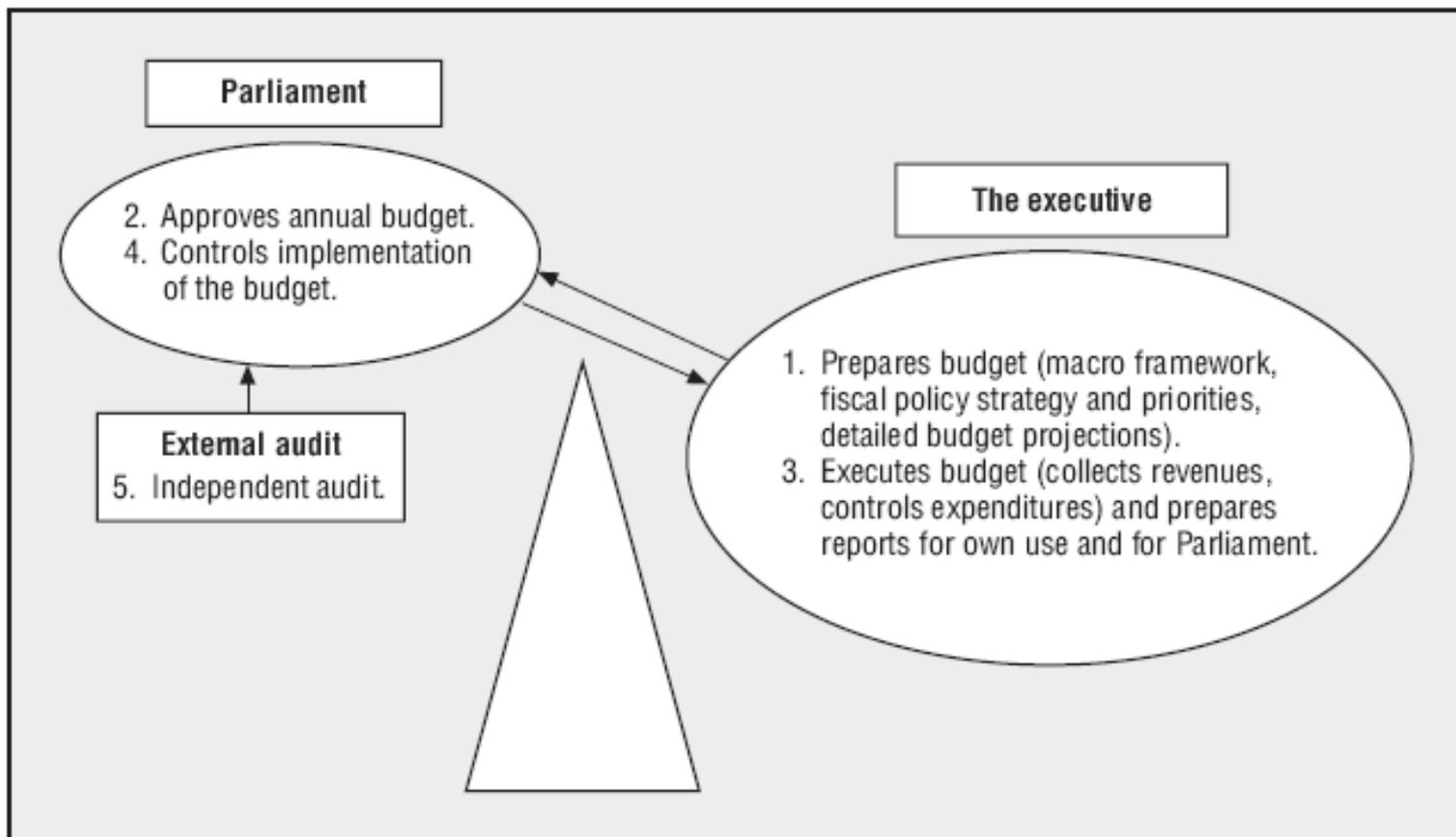
Al separar los dos tipos de control externo, la OCDE (JoB. Vol. 4, nº. 3, 2004) habla de un proceso con cinco etapas.



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

La división de poderes entre el Parlamento y el Ejecutivo en el ciclo presupuestario.

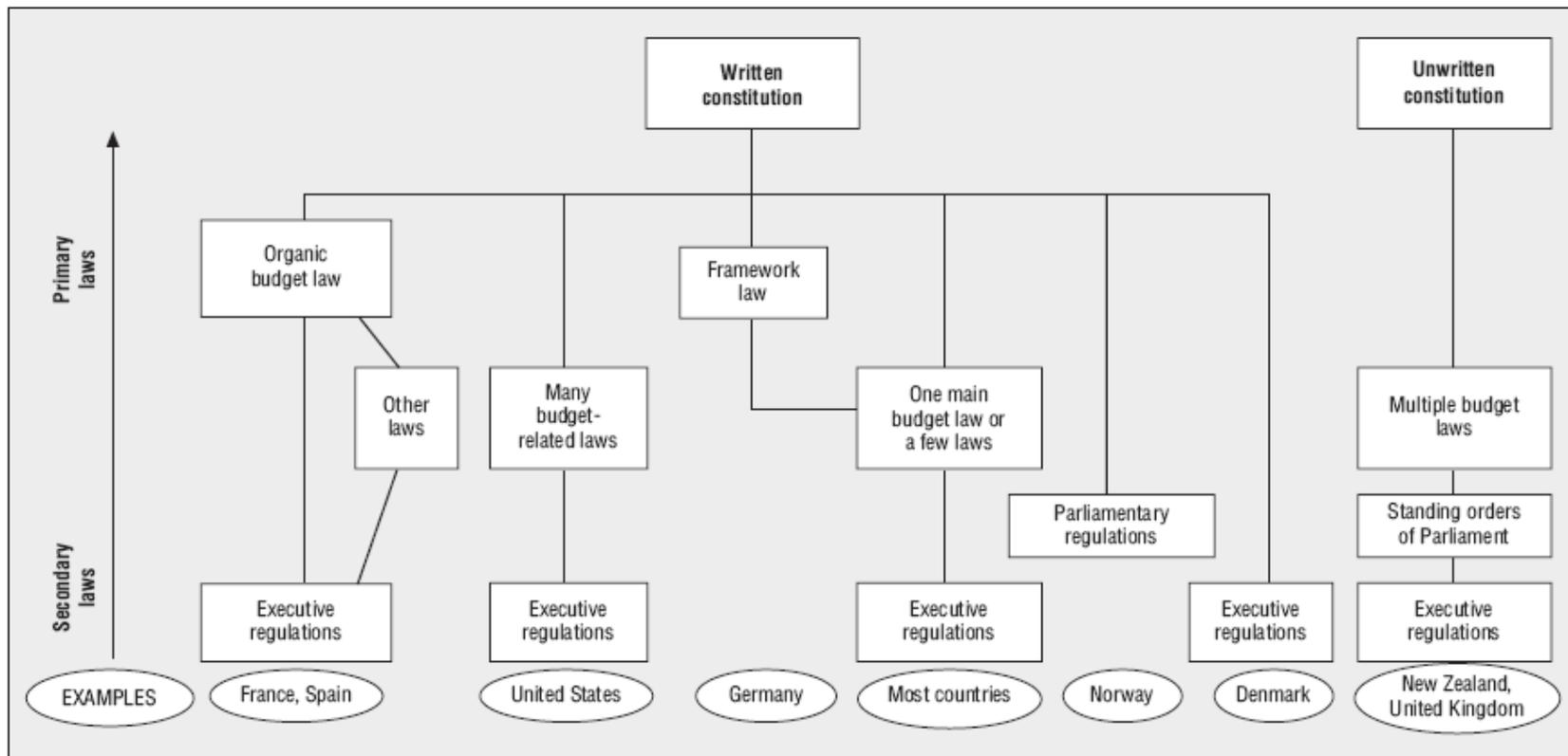




TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

Pero la base jurídica de los sistemas presupuestarios varía enormemente, y la teoría de la Hacienda Pública no brinda más que un número limitado de ideas generales, siendo la principal distinción que exista o no una Constitución escrita.





TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

1. ELABORACIÓN.

- ¿Quién lo elabora? El Ejecutivo. Hay tres posibilidades:
 - a. Preeminencia del Ministerio de Hacienda, por dos razones: jurídicas (Canciller del tesoro en el Reino Unido) y prácticas (la utilización del poder financiero (España))
 - b. Preeminencia del Presidente del Gobierno: evitar que se dirija por el “cajero” (MEH), procurar el progreso técnico y la vitalidad financiera (USA).
 - c. Postura conciliadora: formar una comisión en el Gobierno que determine los grandes rasgos de la política económica y crediticia a concretar por el Ministerio de Hacienda.



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

1. ELABORACIÓN.

- Problemas técnicos de la previsión.
 - a. Previsión técnica. En los gastos se establecen techos o porcentajes máximos de aumento. En los ingresos, regla del penúltimo año, con un % de aumento. Gastos e ingresos se pueden considerar de manera interdependiente en relación a la evolución de las macro-magnitudes.
 - b. Viabilidad práctica. Tres problemas.
 - *Sobrevaloración* – esperando que los recortes sucesivos dejen el total del gasto en el límite deseado -, e *infravaloración* – para no impresionar al legislativo y una vez en funcionamiento recurrir a créditos suplementarios -.
 - Necesidad de coordinar los distintos intereses y elementos que intervienen en la preparación: las unidades administrativas (que siempre quieren más) *versus* Ministerio de Hacienda (que boga por la limitación).
 - Racionalizar el control del gasto, bien centralizando las decisiones o bien utilizando técnicas presupuestarias que primen la eficiencia y la eficacia.



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

1. ELABORACIÓN.

- En España la iniciativa están en manos del ejecutivo, quien atribuye la responsabilidad de la confección del anteproyecto de ley de Presupuestos al Ministerio de Economía y Hacienda.
- En 1996 se creó una Oficina Presupuestaria como organismo dependiente de la Presidencia del Gobierno, pero la experiencia ha demostrado que su finalidad se circunscribe a:
 - a) El control en la ejecución del gasto presupuestado.
 - b) La propuesta de reformas en las técnicas de elaboración del Presupuesto.
 - c) El estudio de cambios en las políticas estatales que permitan controlar el gasto del sector público.



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

2. DISCUSIÓN Y APROBACIÓN.

- Se parte generalmente de una filosofía de ahorro, frente a otra de gasto, lo que supone limitar, pero que, de hecho, se ha convertido en una auto-limitación, el derecho del Parlamento a incrementar los gastos (el precedente en Inglaterra en 1713).
- Tres procedimientos de discusión:
 - Por comisiones (de Presupuestos y sectoriales).
 - En el pleno.
 - Mixto.
- Tendencias recientes en el papel del Parlamento. (Posner and Park: "Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations". *OECD Journal of Budgeting*. Vol. 7, N^o 3, 2007).



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

2. DISCUSIÓN Y APROBACIÓN.

- La división constitucional de poderes entre el ejecutivo y el legislativo varia ampliamente. En los sistemas presidenciales de separación de poderes, como en los Estados Unidos, el legislativo tiene un papel significativo en la formulación de las políticas y en la presupuestación, debido a que su elección independiente por sus circunscripciones, diferente de las que eligen al Presidente. Los poderes del legislativo son más débiles en los sistemas parlamentarios de tipo británico (Westminster), donde generalmente domina el ejecutivo y donde el partido mayoritario está obligado políticamente a apoyar al gobierno. Entre medias hay formas modificadas incluyendo sistemas semi-presidenciales (Francia, Corea), repúblicas parlamentarias (Alemania, Italia) y sistemas parlamentarios con monarquía no británicos (Países Bajos, Suecia, España).
- El sistema de partidos desempeña un papel fundamental en la determinación del grado de independencia del legislativo *vis a vis* el ejecutivo (Posner and Park, 2007).



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

2. DISCUSIÓN Y APROBACIÓN.

- Sistemas de dos partidos fuertes y cohesionados, generalmente atenuarán la influencia del legislativo. En estos sistemas los parlamentarios tienen una mayoría efectiva que apoya las iniciativas del ejecutivo. En tales circunstancias hay a menudo escasos incentivos para que el ejecutivo negocie y para que los parlamentarios discrepen.
- La influencia del ejecutivo se fortalece adicionalmente si los partidos nacionales seleccionan a los candidatos, asegurando con ello que los parlamentarios deben su elección más a los líderes nacionales que a las circunscripciones locales.
- Por el contrario, sistemas bi-partidistas débiles así como sistemas multi-partidos fortalecen generalmente el papel de los parlamentos en el proceso presupuestario y más ampliamente en el proceso político. En estos sistemas el ejecutivo debe negociar con actores legislativos más independientes para asegurarse un apoyo mayoritario a su Presupuesto y a los objetivos políticos. Algunas veces esta negociación tiene lugar fuera de los canales e instituciones parlamentarias, tal como en las negociaciones presupuestarias previas, sin embargo se debería considerar como un ejercicio de influencia del legislativo sobre las decisiones del ejecutivo.



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

2. DISCUSIÓN Y APROBACIÓN.

- La estructura institucional y el papel del legislativo inciden sobre la capacidad de actuar del legislativo. En términos generales, los legislativos bi-camerales pueden tener posibilidades mayores de influir, en particular si una de las cámaras tiene una composición política diferente de la mayoría gubernamental. También los parlamentos cuyos miembros sirven varias legislaturas suelen tener más experiencia e interés en participar en el gobierno que aquellos que consideran su participación sólo temporal.
- La estructura del presupuesto tiene una incidencia mayor en el papel que juega el parlamento en el proceso presupuestario. En términos generales los presupuestos comprehensivos que ofrezcan el máximo control para los tomadores de decisiones sobre las asignaciones presupuestarias y los niveles proporcionan las mayores oportunidades para la influencia de los líderes políticos, ya estén en la rama legislativa o en la ejecutiva. Por otro lado, los presupuestos con grandes porciones que se consideran “incontrolables” debido a derechos consolidados, a fondos fiduciarios o “agencias” públicas que devienen externos a los debates presupuestarios, tienden a limitar la influencia del legislativo en el proceso presupuestario anual, si bien los parlamentarios pueden a menudo perseguir sus intereses fuera del proceso presupuestario anual en áreas tales como la autorización y aprobación de normas legislativas.



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

2. DISCUSIÓN Y APROBACIÓN.

- Por último, en la influencia del parlamento hay otros factores que están bajo el control del propio parlamento. Por ejemplo, a medida que la administración se ha hecho más compleja, la influencia del legislativo es en no pequeña medida función de la capacidad del legislativo de reunir los conocimientos y la información necesarios para seguir y supervisar al ejecutivo. A este respecto, los parlamentos que organizan la revisión y supervisión presupuestaria en comités especializados ayudan a la de-construcción de los grandes y complejos presupuestos y dividen el trabajo de revisión de esas cantidades masivas de información. Los comités especializados también alientan a los parlamentarios a adquirir conocimientos suficientes para competir con y, cuando sea necesario, desafiar a los representantes del ejecutivo (Posner and Park, 2007; 5).
- A lo largo del siglo XX puede hablarse en general de una pérdida de importancia del legislativo en la formulación y ejecución del Presupuesto, llegando a una delegación de sus poderes al Ejecutivo. Pero recientemente parece estarse produciendo un resurgimiento del papel del Parlamento.



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

2. DISCUSIÓN Y APROBACIÓN.

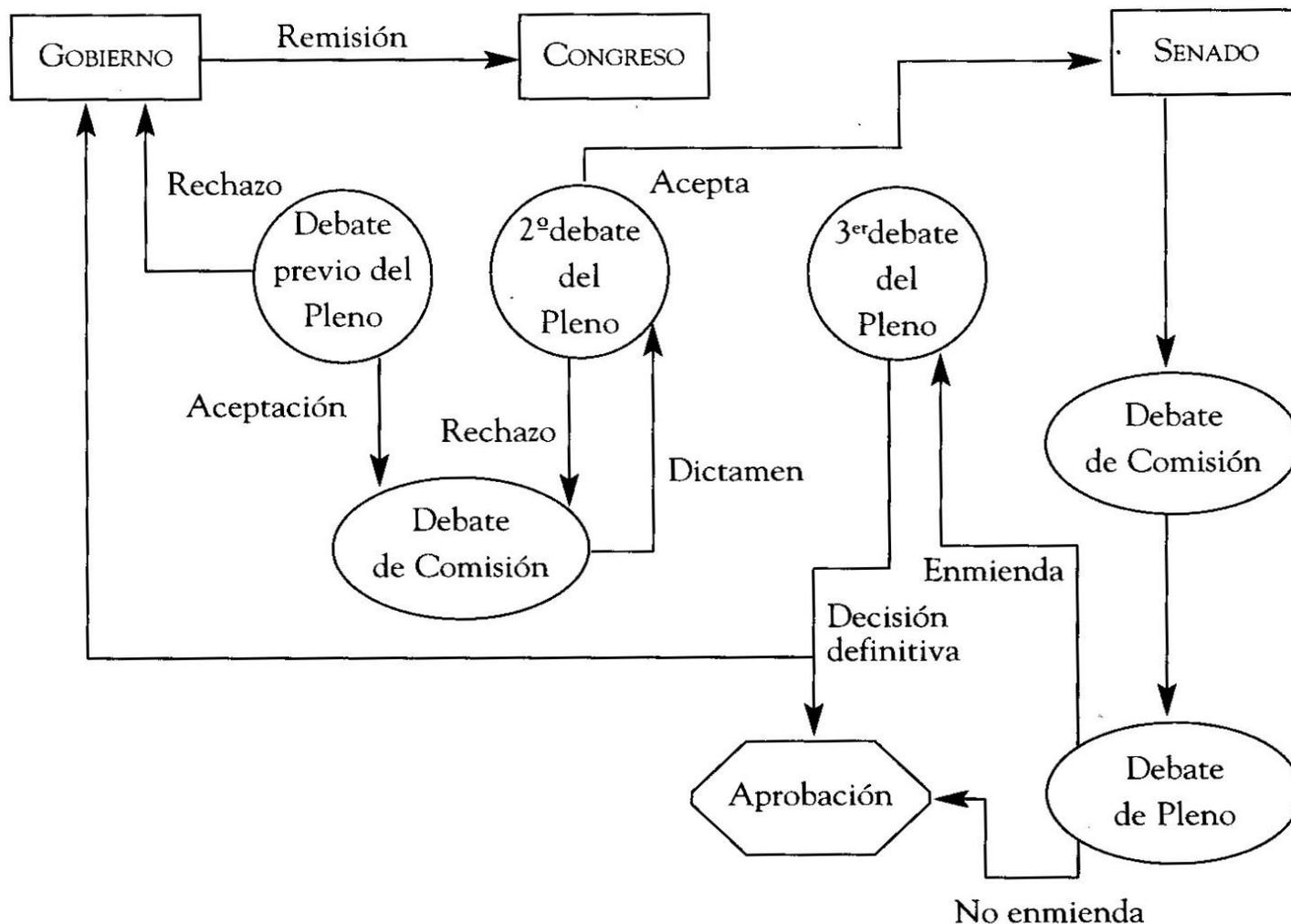
- Partiendo del muy limitado papel del Parlamento, ya sea por restricciones políticas, constitucionales o técnicas, se están produciendo un cierto número de reformas que tratan de fortalecer los controles tradicionales del legislativo sobre el legislativo, así como proyectando un nuevo papel en el establecimiento de los objetivos globales de la política fiscal y en el desempeño de la administración. Los Parlamentos también se están dando mayor capacidad e información para llevar a cabo esas nuevas responsabilidades. Entre ellas:
 - ❖ Aprobación *ex ante* de marcos fiscales de medio y largo plazo (planes de estabilidad).
 - ❖ Ampliación de la parte del presupuesto sujeta a revisión legislativa, por ejemplo los derechos adquiridos.
 - ❖ Fortalecimiento de los procesos institucionales y deliberativos, lo que depende de la capacidad de enmienda y de la forma en que se examinan los Presupuestos.
 - ❖ Creciente capacidad en la técnica presupuestaria.
 - ❖ Cambio en las estructuras y en la ejecución presupuestarias.
 - ❖ Mejora del examen y revisiones *ex post*.



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

2. DISCUSIÓN Y APROBACIÓN. España.





TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

3. EJECUCIÓN.

- La ejecución presupuestaria es la actividad de la Administración dirigida a la realización de los ingresos y gastos previstos en el presupuesto.
- Hay que distinguir entre el valor jurídico de los ingresos (que son estimaciones) y de los gastos (limitativos).
- En lo referente a los **gastos**, el Parlamento autoriza un nivel máximo de gasto público, lo que supone que no hay ningún impedimento para llevar a cabo un gasto inferior al autorizado. Pero si se han infravalorado:
 - **Créditos suplementarios:** si las previsiones de gasto eran inexactas.
 - **Créditos extraordinarios:** si se debe afrontar un gasto inesperado.



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

3. EJECUCIÓN.

- Hay cuatro fases en la ejecución de los gastos, a las que se añade el procedimiento de pago, con otras cuatro fases.

➤ Fases del gasto:

1. Propuesta.
2. Intervención (ver si hay gasto consignado).
3. Autorización.
4. Justificación.

➤ Fases del pago:

1. Proposición.
2. Ordenación.
3. Realización.
4. Contabilización.



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

3. EJECUCIÓN.

- En lo referente a los **ingresos**, hay que distinguir entre:
 - **Ingresos ordinarios:** fundamentalmente, los de carácter tributario. En este caso, pueden producirse errores de estimación que generen una cifra inferior o superior a la prevista.
 - **Ingresos extraordinarios:** constituidos en su mayor parte por la emisión de deuda pública. En este caso, el Parlamento marca un límite máximo de endeudamiento; si se supera, debe autorizarse por el legislativo a través del proyecto de ley correspondiente.
- La ejecución del Presupuesto hay que ligarla a los principios económicos y contables y a los diversos tipos de presupuesto, según sea de tipo administrativo o de caja.



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

4. CONTROL.

- Dos finalidades:
 - Política: justificar el mandato del Legislativo.
 - Económico-financiera: evitar despilfarros.
- Responde en general a la idea de verificación, de comprobación de que se adecua a los principios normativos.
- Su carácter varía según el Presupuesto y la naturaleza de los órganos controladores, pudiendo señalarse tres notas generales:
 - Constitucional;
 - Objetivo;
 - Indica la preeminencia del Ministerio de Hacienda.
- Su objeto es variado, consistiendo en la comprobación:
 - De la contracción de obligaciones, viendo si había consignación.
 - De la idoneidad de los gastos.
 - Del respeto a los límites impuestos.
 - De la urgencia y realidad de mayores necesidades de gasto.
 - De la efectiva realización de los pagos y los servicios.
 - De la exactitud y equilibrio de las cuentas finales.



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

4. CONTROL.

- **Tres esferas de ejercicio del control.**
- **Control interno:** para garantizar que no haya despilfarro en la gestión de los fondos públicos.
 - Hay que distinguir entre administradores, contables e interventores.

En España es la **Intervención General del Estado (IGAE)**: fiscaliza todos los expedientes de la Administración de los que se deriven derechos y obligaciones con contenido económico.

- **Control externo:** para comprobar hasta qué punto se han cumplido las previsiones presupuestarias. Es siempre *a posteriori*. Es de dos tipos:
 - **Jurisdiccional o judicial**
 - **Parlamentario**



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

4.CONTROL.

- El control jurisdiccional o judicial.

- Su estudio no puede abordarse con carácter general, sino analizando el derecho positivo de cada país.
- Se realiza por los Tribunales de Cuentas (Cortes de Auditores).
- Juzga la forma en que se ha cumplido el mandato contenido en el Presupuesto, por lo que es de hecho una función administrativa o fiscalizadora, a la que se puede añadir otra de tipo jurisdiccional, cuyos dos aspectos más importantes son, **a)** la certificación del resultado de la Cuenta General y **b)** el examen y fallo de las cuentas.



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

4.CONTROL.

- El control jurisdiccional o judicial.

- La *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), aprobó en 1977, con la “Declaración de Lima” cuatro normas o recomendaciones sobre el control externo.
 - 1.Independencia. El establecimiento de las instituciones de control externo y el necesario grado de independencia deben recogerse en la Constitución. Los detalles deben recogerse en la legislación.
 - 2.Nombramiento y cese. La independencia de los miembros debe garantizarse en la Constitución, así como el procedimiento de cese, que no debe menoscabar su independencia.
 - 3.Relaciones con el Parlamento. Deben establecerse en la Constitución, de acuerdo con las condiciones y requisitos de cada país.
 - 4.Informes anuales. Las instituciones de control externo deben tener capacidad y estar constitucionalmente obligadas a informar de sus resultados anual e independientemente al Parlamento o cualquier otro órgano público responsable. Este informe debe publicarse.



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

4.CONTROL.

- El control parlamentario.

- Cierra el ciclo del Presupuesto.
- Ha sufrido desde hace mucho una fuerte pérdida de interés por su muy limitada efectividad.
- En un sistema de democracia representativa es un control político, por lo que hay ligarlo con los principios presupuestarios políticos, en particular el de competencia. Hay tres aspectos de interés:
 - las formas de control,
 - los obstáculos, y
 - los medios.



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

4.CONTROL.

- El control parlamentario.

- Formas de control. La competencias de los Parlamentos están afectadas por:
 - Una debilidad orgánica, que se manifiesta en una doble rigidez: *objetiva*, cuando los servicios aparecen ya votados o existen Leyes de Planes o de Programas; y *subjetiva*, por la dificultad de dominio de la técnica para los parlamentarios.
 - Una debilidad funcional, al no ser el Presupuesto el único que recoge toda la actividad pública, ni universal, ni claro, por lo que hay tres razones que explican la disminución del control político:
 - a) Independizar la lucha política y el funcionamiento administrativo;
 - b) La proliferación intencionada de entes públicos y la privatización de las técnicas de gestión.
 - c) La cesión de competencias y autolimitaciones, en aras de la agilidad en la gestión.



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

4.CONTROL.

- El control parlamentario.

- Obstáculos al control. Proceden de tres fuentes:
 - La declaración de materias inmunes. Por ejemplo las empresas públicas, o la Casa Real.
 - La pugna por las competencias, estableciendo métodos de excepción y delegaciones.
 - La rigidez de los principios que chocan con la exigencia de mayor flexibilidad presupuestaria. Por ejemplo, la disyuntiva contabilidad de ejercicio *versus* contabilidad de gestión.

- Los medios de control.
 - Lo fundamental es desligar, en lo posible, las dos fases de la competencia presupuestaria del Parlamento: la decisión y el control.
 - Como el poder de decisión es, por razones prácticas, débil y parcial, ha de potenciarse el control, cuyos efectos han de ser principalmente políticos, dada la limitada capacidad de aplicar el principio de responsabilidad civil.



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS CLÁSICOS.

Responden al mundo económico y social del siglo XIX, lo cual se manifiesta en:

- La visión política tradicional que otorgaba al Parlamento un papel central en los asuntos públicos.
- Los planteamientos económicos de los autores clásicos, que otorgaban un papel muy limitado al sector público en la solución de los problemas económicos.



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

A. PRINCIPIOS POLÍTICOS.

Responden a la pregunta de quién debe diseñar el presupuesto y se corresponden con el parlamentarismo.

1. **Principio de competencia:** se establece una distribución de funciones en la que el ejecutivo propone y ejecuta, el legislativo aprueba y el judicial controla.
2. **Principio de universalidad:** los presupuestos deben recoger todos los gastos e ingresos del sector público.
3. **Principio de unidad/claridad:** la totalidad de gastos e ingresos públicos ha de presentarse en un documento único estructurado de tal manera que resulte clara la procedencia de los ingresos y el destino de los gastos.



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

4. **Principio de especialidad:** su objetivo es evitar que la gestión gubernamental pueda exceder los límites marcados por el legislativo en una triple vertiente:
- Cuantitativa: para evitar que se superen los límites de gasto marcados.
 - Cualitativa: para evitar que se traspasen gastos asignados a una función a otras funciones.
 - Temporal: para evitar que los gastos se realicen en un año distinto al previsto en el presupuesto.
5. **Principio de publicidad:** las fases del proceso presupuestario deben ser públicas para que los ciudadanos puedan informarse sobre la conducta del ejecutivo en la gestión de los fondos públicos.



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

B. PRINCIPIOS CONTABLES.

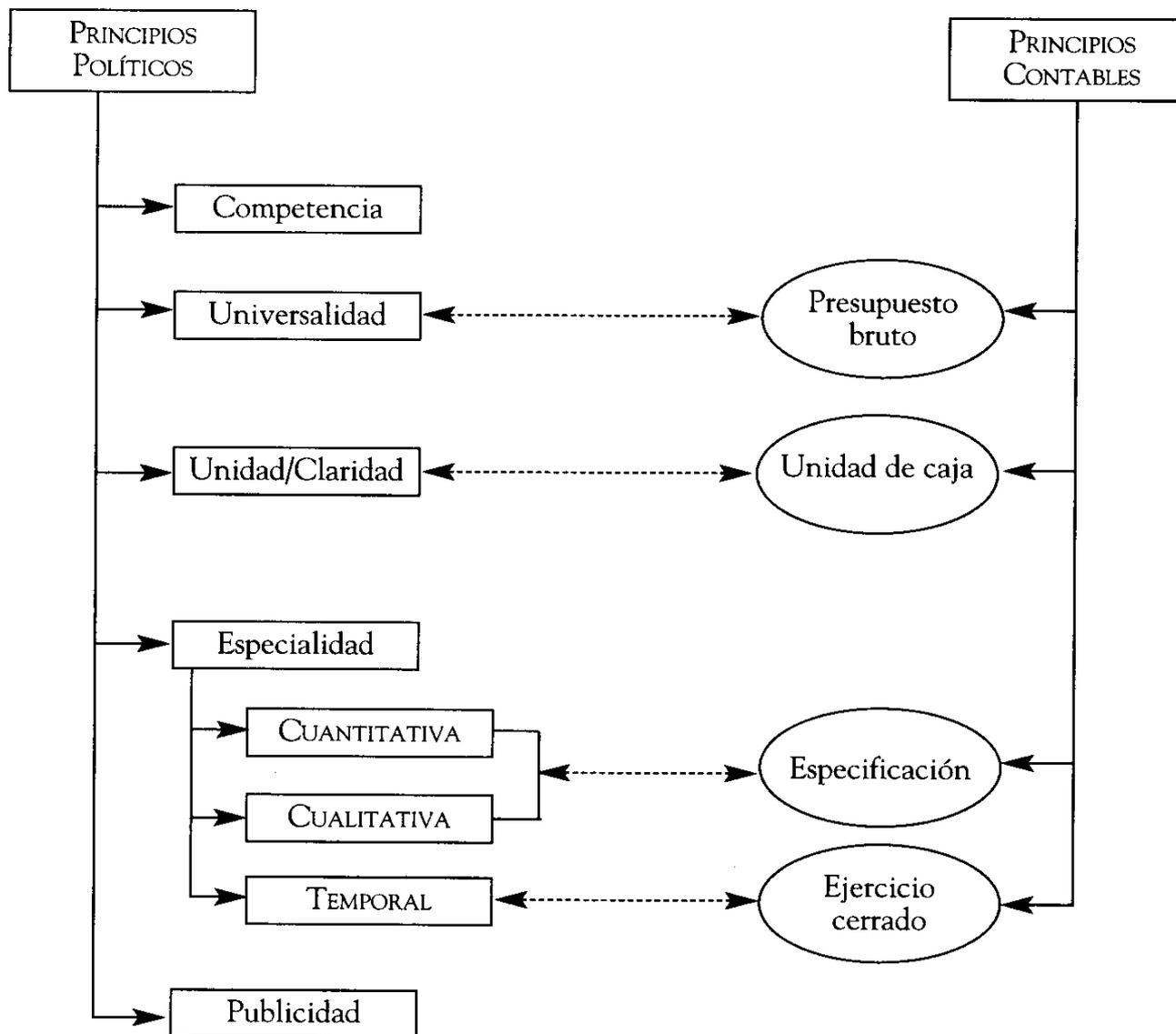
Guardan una clara relación con los de carácter político, puesto que no son más que el modo en que se traducen a criterios de contabilidad.

1. **Principio de presupuesto bruto:** obligatoriedad de que todas las partidas de ingresos y gastos aparezcan en el presupuesto sin aumentos ni disminuciones de ningún tipo.
2. **Principio de unidad de caja:** todos los ingresos se cobran en una sola cuenta, a la que también se cargan todos los desembolsos (Cuenta del Tesoro).
3. **Principio de especificación:** se prohíben las transferencias de fondos de unas partidas a otras.
4. **Principio de ejercicio cerrado:** se impide que el gasto previsto para un año se lleve a cabo en otro.



TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.





TEMA 9.

2. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y SUS PRINCIPIOS.

C.PRINCIPIOS ECONÓMICOS.

Se fundamentan en los planteamientos teóricos de los economistas clásicos (enfoque liberal).

- **Principio de limitación del gasto público:** el Estado sólo debe proveer bienes públicos puros.
- **Principio de neutralidad impositiva:** el sector público no debe condicionar las decisiones de los ciudadanos, puesto que ellos son los mejores jueces de su propio interés.
- **Principio de presupuesto equilibrado (regla de Oro de la Hacienda Clásica):** la suma de los ingresos ordinarios suficiente para atender a los gastos totales del sector público.
- **Deuda pública autoliquidable:** su emisión sólo será aceptable para financiar inversiones cuya rentabilidad permita el pago de intereses y su amortización.



TEMA 9.

3. LA CRISIS DE LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS CLÁSICOS

La crisis de los principios presupuestarios clásicos se debe principalmente a:

- La aparición de las teorías keynesianas.
- El crack del 29.
- Los cambios en la organización política posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial.

Cambios en los principios económicos:

- No puede hablarse ya de limitación del gasto público por la aparición del Estado de Bienestar.
- Se produce una quiebra del principio de neutralidad impositiva, ya que en la actualidad el sistema fiscal se emplea como:
 - Mecanismo de redistribución de la renta (impuestos progresivos).
 - Instrumento de política económica para incentivar en determinadas ocasiones al sector privado.



TEMA 9.

3. LA CRISIS DE LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS CLÁSICOS

- La regla del presupuesto equilibrado y la limitación de las emisiones de deuda parece pertenecer a un pasado remoto, aplicándose en la actualidad una política anticíclica para atenuar los efectos de los ciclos económicos:
 - En épocas de recesión el gasto público aumenta generándose déficit.
 - En épocas de expansión el gasto público disminuye y los ingresos aumentan, con lo que se genera superávit.

En definitiva, podría hablarse en todo caso de equilibrio a largo plazo, pero el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en la Unión Europea ha vuelto a poner en vigor los principios económicos, en particular el de equilibrio presupuestario bajo el término de “consolidación” presupuestaria.



TEMA 9.

3. LA CRISIS DE LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS CLÁSICOS

Cambios en los principios políticos:

Los principios políticos se mantienen, aunque con serias dificultades:

- El principio de competencia se ha visto afectado profundamente, por la renuncia o auto-limitación del legislativo y por el refuerzo de las competencias del ejecutivo en materia presupuestaria.
- El principio de universalidad aún conserva su valor y vigencia, a pesar de que algunos elementos rompen su contenido.



TEMA 9.

3. LA CRISIS DE LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS CLÁSICOS

- El principio de unidad presenta síntomas de erosión, puesto que la creciente complejidad del sector público hace difícil que se elabore un único documento que recoja todas las actividades gestionadas por el sector público.
- El principio de especialidad ha sufrido transformaciones importantes.
- El principio de publicidad se mantiene con excepciones (gastos diplomáticos, gastos militares, fondos reservados,...)



TEMA 9.

3. LA CRISIS DE LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS CLÁSICOS

- La OCDE ha propuesto un conjunto de **diez principios presupuestarios** (OECD, *Journal of Budgeting*. Vol. 4, N° 3. *The Legal Framework for Budget Systems*).
 1. Autoridad. Dónde descansa la autoridad para la toma de decisiones se especifica en cada una de las etapas del ciclo presupuestario. La supremacía del legislativo en cuestiones presupuestarias es parte integral de este principio.
 2. Anualidad. La ejecución del presupuesto debe corresponder a un periodo de doce meses. El presupuesto anual se debe aprobar con antelación al año al que se refiere. Todas las transacciones deben estimarse por su efecto anual.
 3. Universalidad: Todos los ingresos y gastos se deben incluir en términos brutos. Los ingresos no deben estar afectados. Los gastos no deben compensarse con ingresos.
 4. Unidad: El presupuesto presenta y debe obtener la aprobación de todos los ingresos y pagos al mismo tiempo, recogidos usualmente en un mismo documento.



TEMA 9.

3. LA CRISIS DE LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS CLÁSICOS

5. Especificación. Los ingresos y gastos se muestran con cierto detalle en las estimaciones presupuestarias. Las autorizaciones de gasto (créditos) muestran los gastos máximos legalmente vinculantes para propósitos específicos.
6. Equilibrio: Los gastos presupuestados están equilibrados con los ingresos presupuestarios y financieros. El término “equilibrado” está bien definido
7. Rendición de cuentas: El ejecutivo da cuenta de cómo cumple con sus responsabilidades al legislativo. En el ejecutivo, la responsabilidad de los gestores del presupuesto está claramente definida. Un organismo de auditoría externa independiente informa por lo menos anualmente al legislativo sobre la ejecución del presupuesto.
8. Transparencia: El papel de los diversos órganos del Estado es claro. Información oportuna, financiera y no financiera, sobre el presupuesto está a disposición pública. Los términos utilizados en la ley de presupuestos están claramente definidos.



TEMA 9.

3. LA CRISIS DE LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS CLÁSICOS

9. Estabilidad. Los objetivos del presupuesto y de la deuda pública se enmarcan en el contexto de una estructura presupuestaria a medio plazo actualizada regularmente. Los tipos y bases de los impuestos y otros tributos son relativamente estables.

10. Desempeño. Los resultados de los programas presupuestarios esperados y los recientes se recogen en el presupuesto. Los principios de eficiencia, economía y efectividad están asociados con el “desempeño” (el rendimiento).

- A los principios 2^o a 6^o la OCDE los denomina principios clásicos, mientras que a los principios 7^o a 10^o los denomina principios modernos, considerando que los más importantes serían los de **autoridad** (1^o), **generalización** (3^o) y **rendición de cuentas** (7^o).



TEMA 9.

4. Una introducción a los presupuestos participativos

- 4.1. Concepto.
- 4.2. Origen y fundamentos.
- 4.3. Ejemplos de presupuesto participativo en España y en otros países.
- 4.4. Una mirada en detalle: el Ayuntamiento de Getafe.

4.1. Concepto.

“Un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos”, que constituye “una forma de democracia participativa, es decir, una combinación de elementos de democracia directa o semi-directa con la democracia representativa.” (Cabannes, 2004).



TEMA 9.

4. Una introducción a los presupuestos participativos

4.2. Origen y fundamentos.

➤ **Antecedentes e historia.**

Municipios brasileños en los años 70 (Lajes, Boa Esperanza, Vila Velha, Diadema, Piracicaba, etc.).



Ligados al MDB-PMDB y el PT → diálogo con barrios carentes de infraestructuras.

Porto Alegre (1989)

- Alcaldía del Partido de los Trabajadores
- Ciudad con graves problemas de pobreza y exclusión social.
- Recursos escasos susceptibles de usos alternativos.
- Resultados positivos (necesidades a c/p, control de la corrupción, etc.).



TEMA 9.

4. Una introducción a los presupuestos participativos

4.2. Origen y fundamentos.

➤ **Fases:**

- 1) **Experimentación (1989-1997):** Porto Alegre y otros (componente ideológico)
- 2) **Masificación (1997-2000):** 150 municipios brasileños (incluso del PFL) y respaldo ONU y FMI (!!).
- 3) **Expansión y diversificación (2000-hoy):** el Presupuesto Participativo llega a Latinoamérica (Buenos Aires, Montevideo, etc) , a América del Norte y a Europa.



TEMA 9.

4. Una introducción a los presupuestos participativos

4.2. Origen y fundamentos.

➤ **3 pilares básicos:**

- 1) Participación directa (ciudadanos), a través de asociaciones sociales o vecinales o mixtas.
- 2) Combinación de democracia directa y representativa
- 3) Recursos públicos disponibles para inversiones que tengan en cuenta las limitaciones financieras, cuenten con asesoramiento técnico y tengan en cuenta el marco legal.



TEMA 9.

4. Una introducción a los presupuestos participativos

4.3. Ejemplos de presupuestos participativos en España y en otros países

Poco más de una docena de municipios en España a finales de la primera década del siglo XXI (1% del total)....

Madrid (PP, 4 distritos)
Sevilla (PSOE)
Córdoba (IU)
Jerez de la Frontera (PP)
San Sebastián (PSOE)
Getafe (PSOE-IU)
Logroño (PP)
Málaga (PP)
Lérganes (PSOE-IU)

.....



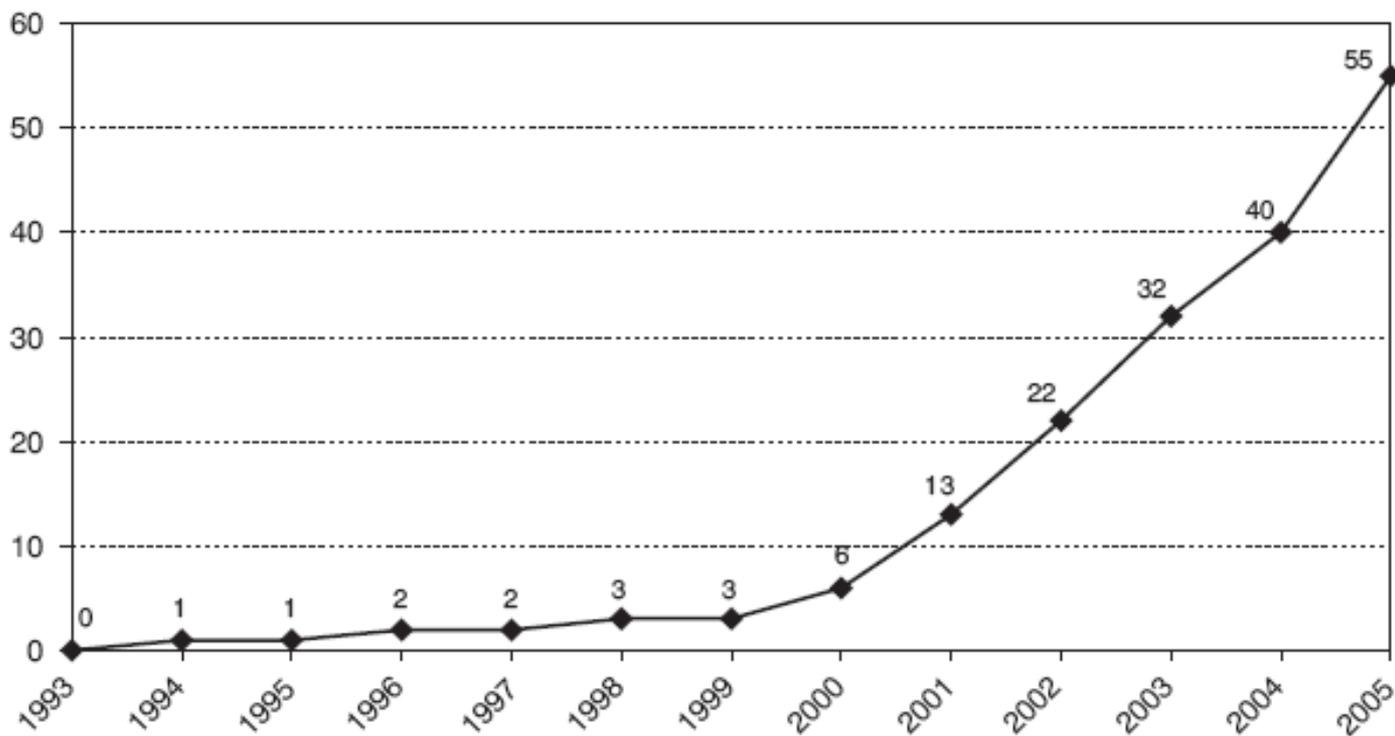


TEMA 9.

4. Una introducción a los presupuestos participativos

4.3. Ejemplos de presupuestos participativos en España y en otros países.

Gráfico 1. Número de presupuestos participativos en Europa



Fuente: Sintomer, Herzberg y Röcke (2007: 5).



TEMA 9.

4. Una introducción a los presupuestos participativos

4.3. Ejemplos de presupuestos participativos en España y en otros países.

- *En Europa:* fundamentalmente Italia, Alemania y Francia.
- *En América del Sur:* Brasil (+ 250 municipios), Ecuador, R. Dominicana, Chile, Argentina (incluida Buenos Aires), Ecuador, Venezuela y Uruguay

Ciudad	Áreas a las que afecta el presupuesto	Presupuesto
Albacete	poco definido (en la práctica, inversión y tasas)	
Córdoba	infraestructuras, cooperación, educación, participación ciudadana	15-25%
San Sebastián	infraestructura	
Logroño	infraestructura	5% del gasto en inversiones
Getafe	infraestructura y servicios comunitarios	
Sevilla	infraestructura	
Buenos Aires	inversiones	gasto en inversiones
Cotocahi (Ecuador)	Inversiones	50-75%
Montevideo	Inversiones	gasto en inversiones
Porto Alegre	Inversiones (pero se discute todo)	10%



TEMA 9.

4. Una introducción a los presupuestos participativos

4.4. Una mirada en detalle: el Ayuntamiento de Getafe.



Año de inicio: 2004.

Gobierno: PSOE-IU.

Población: 160.000 hab.
(aprox..).



- Participación directa ciudadana
- División en 8 barrios o zonas.
- 2008: 3 millones de euros (360.000 euros por barrio).
- Experiencia piloto de voto por internet: exitosa para incrementar la participación.

EJERCICIO 2008

FICHA DE PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS



NOMBRE Y APELLIDOS: _____

D.N.I.: _____ TFNO.: _____ BARRIO: _____

DOMICILIO: _____

CODIGO POSTAL: _____ E-MAIL: _____

NOMBRE DE LA ASOCIACIÓN: (en el caso de que se haga en su nombre) _____

LA PROPUESTA ES:

Una obra o mejora (1)
 Un programa comunitario (2)

NOMBRE DE LA PROPUESTA: _____

BREVE DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA: (3) _____

¿DÓNDE SE VA A REALIZAR?: (Es necesario indicar el lugar lo más exacto posible para su valoración) _____

¿SE ADJUNTA OTRA DOCUMENTACIÓN? (puedes aportar tanta documentación o material adicional como estimes oportuno junto a esta ficha) _____

Getafe, a de de

Firma: _____



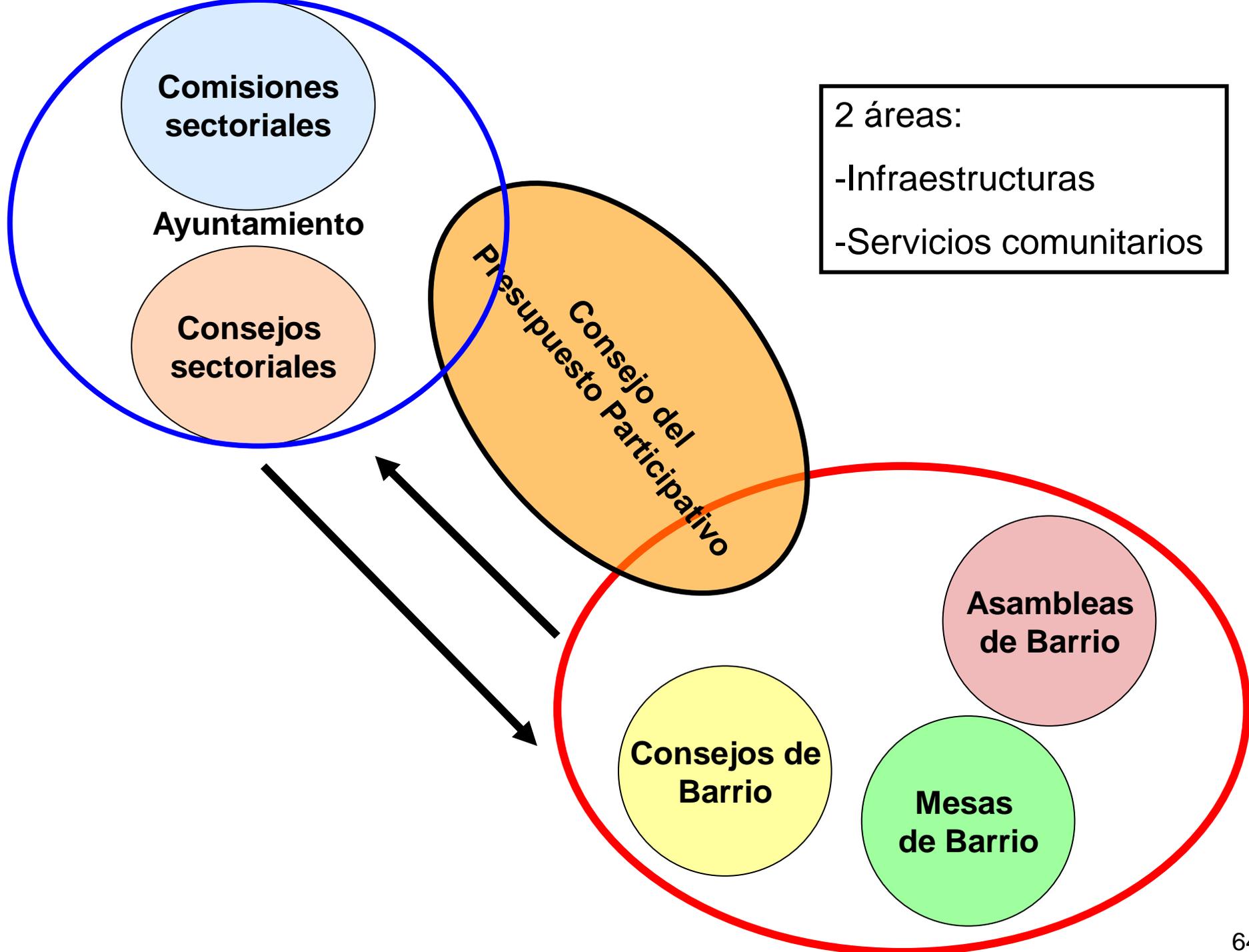
AYUNTAMIENTO DE
GETAFE

PRESIDENCIA Y
SEGURIDAD CIUDADANA

Presupuestos Participativos



Edita: Servicio de Comunicación Ayuntamiento de Getafe. Datos gráficos: Natalia González y Anezi. I. Collares. Febrero 2008



2 áreas:

-Infraestructuras

-Servicios comunitarios

**Comisiones
sectoriales**

Ayuntamiento

**Consejos
sectoriales**

**Consejo del
Presupuesto Participativo**

**Asambleas
de Barrio**

**Consejos de
Barrio**

**Mesas
de Barrio**

PARTICIPANTES 369

orden votación	COD. PROP.:	PROPUESTAS DE OBRAS Y MEJORAS:	PUNTOS OBT.:
1ª	6	Parque para mayores e infancia en el solar entre Residencia Geriátrica e Iglesia de San Pablo	355
2ª	2	Lugares para jugar, lugares para vivir en el espacio trasero entre el CEIP Concepción Arenal y CEIP Mariana Pineda	280
3ª	7	Modificación de todos los pasos de peatones sobreelevados en el barrio (Avda. Juan de Borbón, Rigoberto Menchú, Carretera de Villaverde...)	218
4ª	1	Mejoras en el CEIP Gloria Fuertes: techado parque infantil, arena y enlazar la entrada al colegio	210
5ª	5	Reconversión del solar entre residencia Geriátrica e Iglesia de San Pablo en zona de descanso y encuentro	195

VOTOS EMITIDOS: 369

VOTOS VÁLIDOS: 352

VOTOS NULOS: 17

orden votación	COD. PROP.:	PROPUESTAS DE PROGRAMAS COMUNITARIOS:	PUNTOS OBT.:
1ª	1	Proyecto Infantil-Juvenil.	818
2ª	3	Ocio para todos.	684
3ª	2	Mesa - huerto vecinales.	480

VOTOS EMITIDOS: 340