



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Política Presupuestaria. Presupuestos Generales del Estado español y Presupuesto Base Cero

Autor/es

Pablo González Ortega

Director/es

Caridad Martí López

Facultad / Escuela

Facultad de Economía y Empresa, UNIZAR

15/09/2020



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Política Presupuestaria. Presupuestos Generales del Estado español y Presupuesto Base Cero.

Budget Policy. General Budgets of the Spanish State and Zero Based Budget.

Autor/es

Pablo González Ortega

Director/es

Caridad Martí López

Facultad de Economía y Empresa, UNIZAR

2020

RESUMEN

La política presupuestaria actual viene marcada por los objetivos de consolidación fiscal que necesita nuestro país debido al gran incremento de gasto que estamos viviendo. Así, nacen técnicas y modalidades presupuestarias muy innovadoras para que el proceso consiga minimizar o reducir el gasto público en las administraciones.

De esta manera nace el presupuesto base cero, una filosofía de dirección y control del gasto cuyo potencial viene, como su nombre indica, de partir desde cero en cada nuevo período y obligando a la justificación de cada partida presupuestaria con el objetivo de eliminar aquellas residuales o que no sean estrictamente necesarias. Se trata de un proceso complicado, con ciertos problemas de burocracia y distintas fases que se deben estudiar a fondo, pero con una correcta implantación es sin duda una de las técnicas presupuestarias más efectivas en la carrera por la reducción del déficit público y la búsqueda de la mayor transparencia posible.

ABSTRACT

The current budgetary policy is established by the fiscal consolidation objectives that our country needs due to the large increase in spending that we have experienced in the last fifteen years. Thus, very innovative budgeting techniques and modalities are born because process manages to minimize or reduce public spending in the administrations.

In this way, the zero-based budget was born, a philosophy of management and control of spending whose potential comes, as its name indicates, beginning from zero in each new period and forcing the justification of each budget item with the aim of eliminating those residual or that are not strictly necessary. It is a complicated process, with certain bureaucratic problems and different phases that must be studied thoroughly, but with correct implementation it is undoubtedly one of the most effective budgeting techniques in the race to reduce the public deficit and the search for the greatest possible transparency.

Tabla de contenido

MOTIVACIÓN.....	5
1. INTRODUCCIÓN	7
2. MARCO CONCEPTUAL.....	9
2.1 - Economía del Sector Público.....	9
2.2 – Administración Pública	10
2.3 - Visión introductoria del Presupuesto	11
3. MODELOS PRESUPUESTARIOS	12
3.1 – Presupuesto flexible.....	12
3.2 - <i>Rolling Budget</i> o Presupuesto continuo	12
3.3 – Presupuesto por programas	13
3.4 - Presupuesto orientado a resultados	14
3.5 – Presupuesto plurianual.....	16
4. LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. MARCO JURÍDICO	17
4.1 - La Constitución Española (CE)	18
4.2 - LO 2/2020, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera	19
4.3 - La Ley General Presupuestaria y las Leyes Anuales de Presupuesto	20
5. PAPEL DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA EN LOS OBJETIVOS DE CONSOLIDACIÓN FISCAL	22
5.1 - La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Sostenibilidad financiera y déficit público.	25
6. PRESUPUESTO BASE CERO.....	27
6.1 - Origen teórico del presupuesto base cero.....	28
6.2 - Características diferenciales del PB0	29
6.3 - Fase previa del proceso de implantación del Presupuesto Base Cero.....	30
6.4 - Elaboración del Presupuesto Base Cero.....	32
6.5 - Ventajas y desventajas de su implantación	34
CONCLUSIÓN.....	37
BIBLIOGRAFÍA	40

MOTIVACIÓN

Mientras redacto este documento, me encuentro finalizando el grado de Administración y Dirección de Empresas en la Universidad de Zaragoza, con el cual he adquirido conocimientos propios de diversos ámbitos de la economía y la gestión empresarial, así como la mejora de habilidades que he ido desarrollando con el paso del tiempo.

Mi madre, a la cual dedico este proyecto de fin de grado, comenzó a estudiar hace cuatro años el grado a distancia de Ciencias Jurídicas de las Administraciones Públicas. No sabría contar exactamente cuántas charlas hemos tenido ella y yo en casa acerca de los temas que iba estudiando y que a mí me llamaban tanto la atención: Economía Política, Instituciones de la Unión Europea, Derecho Administrativo... Entre tanto, empecé a sentirme atraído por asignaturas de mi grado dedicadas al sector público y al estudio de la economía en sí misma como, por ejemplo, Economía Española, a la que le tengo un cariño especial por cómo le dediqué mi esfuerzo y por los resultados obtenidos.

Estos factores me ayudaron a elegir el siguiente tema: *Política presupuestaria. Presupuestos Generales del Estado. Presupuesto Base Cero*. Me siento muy atraído por las distintas técnicas presupuestarias que existen, sobre todo en España, con los Presupuestos Generales del Estado, además de los casos que veremos de Estados Unidos relacionados con el origen del Presupuesto Base Cero y, por supuesto, saber explicar en qué consiste este último modelo que tanto debate ha provocado desde la década de los 70.

Durante los últimos años, no he podido evitar -como la mayoría de los españoles- darme cuenta de que nuestros líderes no consiguen ponerse de acuerdo para elaborar unos Presupuestos Generales, ya sea por problemas al intentar formar gobierno o por otras razones de índole político. Así, estudiar el marco jurídico de los Presupuestos Generales del Estado me parece un tema muy interesante para afrontar. Asimismo, creo correcto informar al lector del respaldo de nuestra principal norma del ordenamiento jurídico sobre los presupuestos.

Además, soy consciente de que el análisis y estudio de esta temática me puede servir perfectamente para prepararme de cara al futuro más cercano una vez termine el grado,

Pablo González. *Política presupuestaria. Presupuestos Generales del Estado español y Presupuesto Base Cero*.

en el cual me veo opositando para pertenecer al cuerpo de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado.

Sin más preámbulos, a continuación, podrán leer y disfrutar de mi trabajo, el cual espero que sea de su agrado.

AGRADECIMIENTOS

Son muchas las personas que me han acompañado durante mi carrera universitaria, compañeros que han confiado en mí y he confiado para superar nuestras dificultades, amigos cuya paciencia ha sido imprescindible para que pueda seguir adelante con mis obligaciones, profesores y tutores que me han aportado su valiosa dedicación a la enseñanza... Sin su inestimable ayuda hubiese sido imposible finalizar el Grado de Administración y Dirección de Empresas.

Sin embargo, me gustaría mencionar a cuatro personas que han significado muchísimo para mí, sobre todo en este último año de gran incertidumbre y preocupación por la situación tan complicada que hemos vivido y estamos viviendo como sociedad.

En primer lugar, a mi madre, Olga, cuya bondad no podría explicar con palabras, que ha estado siempre a mi lado pese a que en ocasiones no haya podido merecerlo, y que sufrió con inquietud que estuviese tan lejos de casa en este curso 2019-2020 pero nunca perdió las ganas y la felicidad cada vez que mantuvimos contacto.

No puedo olvidarme tampoco de mi padre, Antonio, que siempre ha respetado todas las decisiones importantes que he tomado en mi vida y me ha apoyado incondicionalmente en todos los momentos que lo he necesitado.

Quiero dedicarle este proyecto también a mi querida hermana, María, por ser la mejor compañera de vida que una persona podría tener, y que por muy lejos que se vaya a vivir nunca perderé el amor y el aprecio que le tengo.

Y, por último, y no menos importante, a mi querido amigo Adrián, compañero de grado y de equipo de baloncesto durante gran parte de mi vida, con el que compartí desde el principio una de las mejores experiencias de mi vida y que jamás olvidaré: la 'vida Erasmus' en Bulgaria.

1. INTRODUCCIÓN

En este Trabajo de Fin de Grado trataremos la política presupuestaria, con sus técnicas cada vez más innovadoras, y expondremos por supuesto los presupuestos elaborados en nuestro país a nivel nacional, los Presupuestos Generales del Estado. Más adelante, entraremos de lleno en el desarrollo del Presupuesto Base Cero, analizando su origen en Estados Unidos y su base teórica, que será el grueso del apartado.

Este innovador tipo de presupuestación lleva consigo muchos años de trayectoria en determinadas organizaciones e instituciones públicas, ya que, como bien señalan algunos autores¹, el proceso presupuestario no está todavía perfectamente definido y, con todos los cambios respecto a políticas económicas y fiscales, hay cabida a cada vez más y más formas de gestionarlo.

Sin embargo, es importantísimo que antes de entrar en detalle con estos temas, introduzcamos al lector con un marco conceptual que nos servirá de apoyo para posteriormente no tener ninguna duda acerca de los distintos modelos presupuestarios a analizar, sobre todo refiriéndonos al Presupuesto Base Cero. Así, iniciaremos el proyecto explicando de una manera muy genérica la economía del Sector Público, todo lo relacionado con las administraciones públicas y, por supuesto, en qué consiste la tarea de elaboración de los presupuestos.

Como hemos indicado, explicaremos las técnicas presupuestarias más actuales llevadas a cabo tanto por entidades privadas como por las administraciones públicas, haciendo especial hincapié en varias de ellas como, por ejemplo, el presupuesto orientado a resultados o el presupuesto por programas. Así, podremos manejarnos en este ámbito y poder hacer una crítica personal sobre cada uno de estos modelos, analizando sus pros y contras y las consecuencias de sus distintas aplicaciones.

Seguiremos con una explicación muy exhaustiva del marco jurídico de los Presupuestos Generales del Estado, indagando no sólo en la Constitución Española, sino también en

¹ El economista Josep Lluís Cortès Fleixas asegura en su proyecto *El presupuesto como instrumento de gestión pública: del presupuesto por objetivos al presupuesto de recursos*, que el presupuesto tradicional como lo conocemos presenta numerosos problemas que han de resolverse mediante muchos cambios, algunos de ellos incluyendo incluso aspectos legales.

otras normas que respaldan el proceso presupuestario en nuestro País, como son La Ley General de Presupuestos y La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

No sólo nos quedaremos en su marco jurídico, sino que iremos más allá y estudiaremos las nuevas tendencias presupuestarias que, tras la crisis, son necesarias para conseguir llegar a unos objetivos de consolidación fiscal que nuestro país afronta a petición expresa de la Unión Europea. Analizaremos el impacto de la implementación de los presupuestos y su importancia en la consecución de las expectativas previstas para los próximos años.

Finalmente, expondremos el tema protagonista de este proyecto tan ambicioso: el Presupuesto Base Cero, desde su origen, pasando por el desarrollo teórico del mismo hasta aclarar sus fortalezas y debilidades como modelo filosófico de dirección y gestión.

2. MARCO CONCEPTUAL

Nos gustaría, en primer lugar, orientar al lector de este documento definiendo de la manera más clara posible una serie de conceptos clave que serán de vital importancia para comprender los posteriores puntos a tratar en el tema de procesos presupuestarios.

De esta manera, es esencial aclarar, como punto de partida, todo lo relacionado con la administración pública, el sector público y los presupuestos, analizando las principales características de este proceso.

¿La Administración Pública es una herramienta como tal del Gobierno, o es algo más? ¿Sector Público y Presupuestos van de la mano? ¿Quién tiene competencia para elaborar los Presupuestos? Todas estas cuestiones las iremos resolviendo a continuación.

2.1 - Economía del Sector Público

La Economía Pública es la rama de la economía que estudia la intervención del Estado en la economía de un país, sus efectos sobre el bienestar social y todo el procedimiento en la toma de decisiones de las distintas políticas públicas.

Normalmente, en países avanzados, tanto en la Unión Europea como en Estados Unidos prevalece un régimen de economía mixta, es decir, que el Sector Público mantiene una elevada importancia dentro de las políticas económicas del país. Este aspecto es perfectamente demostrable, pues en los países de la OCDE el gasto público equivale a una media del 40% del Producto Interior Bruto (PIB). Según estos datos, en el caso de España se estima que el gasto del sector público rondaría el 51'5%² del PIB. En Alemania, por ejemplo, el gasto público resultó ser el 44'4%³ en relación al Producto Interior Bruto en el año 2017.

² Este dato ha sido extraído del *Informe sobre la actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021* elaborado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF).

³ ANEXO: datos extraídos – Tabla EXPANSION:
<https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/alemania?anio=2017#:~:text=El%20porcentaje%20del%20PIB%20que,de%2017.410%20euros%20por%20habitante.>

¿Qué es lo que aporta el Sector Público en la economía? O, mejor dicho, ¿por qué interviene? Principalmente, el Sector Público⁴ se vale de los principios de Equidad, Estabilización y Eficiencia. Por un lado, se busca un equilibrio dentro de la economía, la cual debe mantenerse estable y, por otro lado, deben corregirse todos aquellos fallos de mercado que impiden que se cumpla el Primer Teorema Fundamental del Bienestar.

Para poder cumplir con estos objetivos, el Sector Público utiliza el Presupuesto pero, antes de dirigirnos a ese tema, es importante introducir el concepto de Administración Pública, una vez hemos hablado de la Economía del Sector Público.

2.2 – Administración Pública

Debemos remontarnos a la década de los treinta, con el profesor Marshall Edward Dimock⁵, que definía así el concepto de Administración Pública: “(...) *no es meramente una máquina inanimada que ejecuta irreflexiblemente el trabajo del gobierno. Si la Administración Pública tiene relación con los problemas del gobierno, eso significa que está interesada en conseguir los fines y objetivos del Estado. (...) La Administración Pública es el Estado en acción, el Estado como constructor*”.

Así, se dota a la Administración Pública de un notorio interés de lograr los objetivos y el bienestar del Estado, buscando la mejor forma de dirigir la nación y de satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Esto es, en el ámbito social es de crucial relevancia pues ella misma aporta los servicios destinados al bien general, representando la economía del país.

No obstante, no podemos evitar mencionar la teoría clásica de la Administración Pública de Luther Gulick (1892-1993), politólogo estadounidense que agregó dos elementos según sus conocimientos y criterios personales a las cinco tareas de la Administración de Henri Fayol (1841-1925). Gulick, que entre otras obras se destacan

⁴ Tanto los principios de actuación como de funcionamiento del sector público español quedan plasmados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

⁵ Marshall E. Dimock era un político estadounidense y profesor de *Public Administration* en la Universidad de Nueva York. Muchos consideran su trabajo como investigador como una de las bases del concepto de Administración Pública, destacando su obra “*The Study of Administration*”.

“*Papers of the Science of Administration*”, establece una serie de funciones básicas que la Administración Pública de cualquier Estado debe llevar a cabo: Planificación, Organización, Reclutamiento, Dirección, Coordinación, Presupuestación -de la cual nos ocuparemos durante este proyecto- y Rendición de Cuentas.

En definidas cuentas y desde una perspectiva más personal, la Administración Pública es la gestión realizada desde organismos e instituciones públicas que, gracias a los recursos que se reciben por parte del Estado, busca llevar a cabo con la mayor eficacia posible todos los objetivos planteados por el mismo, atendiendo a las necesidades e intereses de la ciudadanía con el principal y vital fin de generar el bienestar general.

2.3 - Visión introductoria del Presupuesto

El Presupuesto surge hace más de doscientos años, concretamente a finales del siglo XVIII⁶, pues a partir de ese momento los países empezaron a evolucionar con más rapidez y a mayor escala en el ámbito económico, y con ese desarrollo tendría que ir ligado un aumento de la importancia del sector público. Las administraciones cada vez serán más complejas y, por supuesto, la sociedad demandará que se cumpla la división de poderes entre el legislativo y el ejecutivo.

Así nace el Presupuesto, que sería básicamente un resumen sistemático basado en cifras de los gastos e ingresos estimados para unos determinados periodos de tiempo, cuyas principales características podríamos abreviar en que es cuantitativo, sistemático, anticipador y limitativo.

En resumen, el presupuesto se concibe como un instrumento de planificación de gastos y previsión de ingresos o como una herramienta de planificación estratégica, no solamente del ejercicio presupuestado, sino también para la consecución de objetivos a medio-largo plazo.

⁶ El presupuesto como herramienta de planificación y control tuvo su origen en este siglo con el Parlamento Británico donde se elaboraron los planes de gasto y las pautas de ejecución. Fuente: *Presupuestos. Enfoque de gestión, planeación y control de recursos* (Jorge E. Urbano Ruiz, 2005)

3. MODELOS PRESUPUESTARIOS

El presupuesto público es una de las herramientas más importantes que tenemos para el desarrollo de las políticas fiscales y económicas. Desde hace un par de décadas estamos sufriendo continuamente transformaciones en lo referido a la cuestión de cómo gestionar las políticas del sector público, así como de la variación de los objetivos fiscales de cada país y de las recomendaciones y pautas que se fijan desde la Unión Europea, por lo que es necesario también un cambio en los modelos presupuestarios.

Así, existen actualmente diferentes modalidades y técnicas de presupuesto, siendo las más relevantes las siguientes.

3.1 – Presupuesto flexible

Se trata de un modelo presupuestario que tiene en cuenta todas las variaciones posibles que puedan aparecer en el período presupuestado. Es decir, es un presupuesto que se ajusta a los cambios en el volumen de actividad; calcula diferentes niveles de gasto para los costes variables, dependiendo si existen o no modificaciones en los ingresos reales.

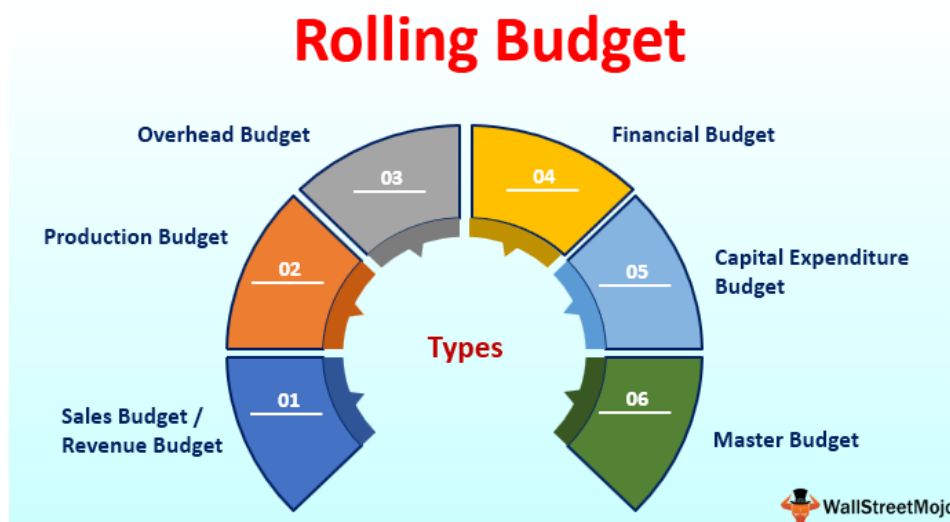
Es mucho más sofisticado y útil que el presupuesto tradicional, además de solucionar el problema del proceso de autorizaciones al ser excesivamente burocrático⁷, pero la elaboración e implantación del presupuesto flexible es muy difícil sobre todo en la Administración Pública, cuya historia nunca ha demostrado que se haya aplicado en el ámbito público.

3.2 - *Rolling Budget* o Presupuesto continuo

Relacionado en gran medida con el presupuesto flexible, el *Rolling Budget* lo transforma en un presupuesto continuo, es decir, en un proceso en el que el presupuesto

⁷ Los controles meticulosos propios del sistema tradicional hacen que el presupuesto sea demasiado rígido y no se dé a los gestores facilidades o la flexibilidad necesaria como para conseguir que sea un proceso eficiente.

se ajusta constantemente a las expectativas basadas en el desempeño reciente. Con esta modalidad, lo que principalmente se busca es que el presupuesto esté actualizado para así evitar las posibles desviaciones presupuestarias añadiendo dinamismo y control mediante revisiones a los documentos.



Fuente: wallstreetmojo.com

En este gráfico podemos ver los distintos tipos de presupuesto continuo o *Rolling Budget*. Sin embargo, hemos de destacar que se trata de un modelo de muy difícil aplicación en el sector público, pues aumentaría en gran medida todos los aspectos relacionados con la burocracia, además de un incremento más que sabido de la incertidumbre.

3.3 – Presupuesto por programas

Se trata de un modelo presupuestario utilizado sobre todo en las administraciones públicas, definido como un sistema para alcanzar fines, metas, propósitos y objetivos mediante la asignación de los recursos en función de unas categorías programáticas. Su primera utilización data de los años 60 en Estados Unidos, y fue en los Presupuestos Generales del Estado de 1984 cuando se aplicó por primera vez en España, tras varios

intentos por parte del Consejo de Ministros en 1979 mediante las *Medidas de Racionalización y Limitación del Gasto Público*⁸.

Su elaboración parte de los objetivos generales y se van desagregando hasta llegar a las unidades básicas del presupuesto. Es entonces cuando se les dota de los recursos necesarios para su implantación.

A continuación, analizaremos las diferencias entre el presupuesto por programas y la modalidad tradicional presupuestaria para explicar con más detalle el porqué de la irrupción de este modelo:

- En primer lugar, en el presupuesto tradicional la principal finalidad radica en lo que se está comprando, a diferencia del presupuesto por programas, cuyo propósito se encuentra en lo que se hace.
- Además, el presupuesto tradicional no permite que se identifiquen las metas y al mismo tiempo se relacionen con los planes, mientras que exactamente eso es la seña de identidad del presupuesto por programas.
- Por último, el presupuesto por programas surge, entre otros aspectos, para aportar soluciones en el análisis de la política fiscal, mientras que el tradicional simplemente se basa en clasificaciones de gasto e institucionales que nada tienen que ver con la política fiscal.

3.4 - Presupuesto orientado a resultados

Anna Tarrach Colls⁹ define esta técnica presupuestaria como “*el sistema de planificación, presupuestación y evaluación que relaciona los recursos que se asignan con los resultados que se esperan obtener*”.

Se trata de un mecanismo muy relacionado con el presupuesto por programas que hemos expuesto con anterioridad, pues pretende acercar el vínculo entre la financiación

⁸ Se trata de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

⁹ Anna Tarrach es una economista especializada en el sector público, Directora General de Presupuestos de la Generalitat de Catalunya, que con su gran artículo “*El Presupuesto orientado a resultados. Principales componentes y aspectos clave*” explicó de manera muy detallada el porqué de la utilización de esta modalidad y sus principales características.

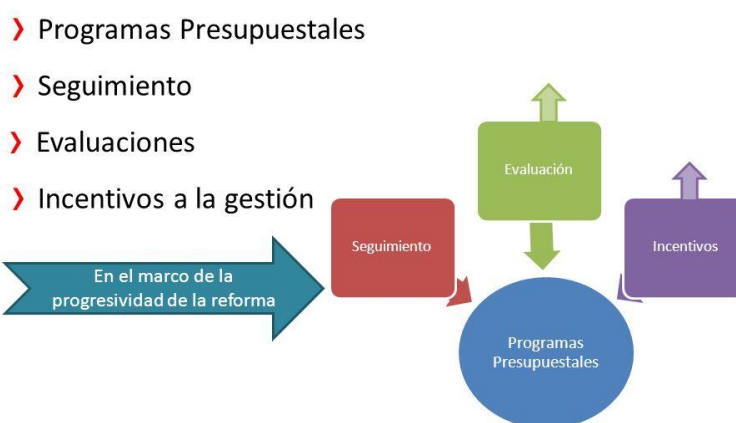
de programas y el resultado que se pretende obtener. Es un modelo que busca mejorar la eficiencia, la eficacia y, por supuesto, la transparencia y la calidad de la gestión presupuestaria.

El presupuesto por resultados abarca el medio/largo plazo y reconoce las transacciones y hechos económicos y financieros a través de los principios contables, centrándose básicamente en el procedimiento en que la Administración Pública utiliza los inputs para producir los outputs.

La aplicación de esta técnica se ha llevado a cabo en países como Australia, Reino Unido, e incluso en zonas de América Latina, como podemos ver en el caso de Perú.



Instrumentos del Presupuesto por Resultados



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, Ministerio de Hacienda

La Dirección General de Presupuesto Público de Perú muestra así los instrumentos de la técnica orientada a resultados: Programas de Presupuesto, Seguimiento, Evaluaciones, y lo que comentábamos con anterioridad, la búsqueda de una mejora en la eficiencia y eficacia en la gestión pública, es decir, incentivos a la gestión.

3.5 – Presupuesto plurianual

Este modelo presupuestario, como puede deducirse por su propio nombre, se basa en una estimación de entre tres y cinco años de los ingresos, los gastos y la financiación. Se trata de una técnica entramada en el medio plazo.

La implantación del presupuesto plurianual se concibe como un instrumento de complemento al presupuesto anual del sector público y se justifica en base a la planificación estratégica. El beneficio que se obtiene de este tipo presupuestario radica en que constituye una herramienta para mejorar la conciliación entre los fines económicos, disminuir las fluctuaciones y colaborar con un mayor y mejor ordenamiento del gasto.

4. LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. MARCO JURÍDICO

Cuando hablamos de los Presupuestos Generales del Estado nos referimos básicamente a una previsión de ingresos y gastos que lleva a cabo el Gobierno -con el examen y aprobación por parte de las Cortes Generales- de un ejercicio económico concreto.

Sin embargo, hablar de ingresos y gastos es una forma muy resumida y genérica de explicar los presupuestos, pues el contenido de los mismos no es tan sencillo. ¿Qué deben mostrarnos como mínimo los Presupuestos Generales del Estado? ¿Cuál es su contenido?

En primer lugar, deben aclararse cuáles son los objetivos políticos y económicos que se buscan para el ejercicio. Pongamos de ejemplo el año 2016, donde el Gobierno de España expresó como objetivos primordiales la reducción del déficit público: cumplir los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea, alcanzar una notable confianza de los mercados, aumentar los recursos tributarios y mantenerse en crecimiento económico.

Además de los objetivos, los Presupuestos deben contener un desglose detallado de ingresos y gastos por cada institución, empresa o ente que forma parte del sector público.

Y, por último, las distintas políticas económicas que se deberán llevar a cabo para alcanzar los objetivos previstos. Es decir, para el curso económico de 2016, habría que establecer qué políticas serán necesarias para, por ejemplo, reducir el déficit público¹⁰, además del resto de fines que planteó el Gobierno español.

Entrando de lleno en materia legislativa, los Presupuestos Generales del Estado se encuentran respaldados por un marco jurídico constituido principalmente por cuatro normas, que son en este caso la Constitución Española -con tres artículos clave, donde destaca la modificación llevada a cabo en 2011 del art. 135 CE debido a los límites de déficit marcados por la Unión Europea-, la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad

¹⁰ El déficit fiscal puede ser resultado de un gobierno que gasta mucho, lo que provoca un aumento de la demanda de bienes y servicios en la economía y que puede generar ciertas tensiones inflacionistas.

Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley General Presupuestaria de 2003 y las Leyes Anuales de Presupuestos.

4.1 - La Constitución Española (CE)

La Constitución Española de 1978 es la norma suprema del ordenamiento jurídico español, a la que están sujetos, entre otros, todos los poderes públicos de España. Por ende, la Constitución será la primera norma que respalde la importancia y la utilidad de los Presupuestos Generales del Estado, y lo hace mediante varios artículos que vamos a detallar a continuación.

Art. 134 CE. Este artículo se caracteriza por someter los presupuestos generales a tres principios:

1. Competencia. *“Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación”*.
2. Anualidad. *“Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual (...)”*.
3. Universalidad. *“(...) incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado”*.

Así pues, la Constitución Española atribuye al Gobierno de España tanto la elaboración como la ejecución de los Presupuestos y, a las Cortes Generales, la discusión, aprobación y control. Además, los Presupuestos Generales del Estado deben recoger todos los ingresos y gastos del sector público, teniendo siempre en cuenta el principio de no compensación, así como que la duración del ejercicio presupuestario sea de un año natural.

Art. 135 CE. Modificado recientemente¹¹ (2011), este artículo establece, en primer lugar, los límites de déficit y deuda establecidos por la UE, es decir, que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas y las Administraciones públicas no puedan superarlos con el fin de presentar equilibrio presupuestario; además, establece la Autorización para emitir deuda y contraer crédito; y, por último, la prioridad absoluta del servicio de deuda.

Además de lo detallado en estos dos artículos, debemos hacer especial mención a otros tres en los que aparecen citados varios aspectos a tener en cuenta en lo referido a la política presupuestaria de los Presupuestos Generales del Estado:

- El artículo 75 CE exceptúa en su apartado 3 la regulación de los Presupuestos Generales del Estado en relación a lo que añade en sus apartados 1 y 2: que “*Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley.*” Así, este mismo artículo propone la excepción que hemos explicado.
- Por otro lado, el artículo 157 CE expone que los recursos de las Comunidades Autónomas están integrados por impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado y, en caso del apartado 1.c, por otras asignaciones a cargo de los Presupuestos Generales del Estado.
- Finalmente, el artículo 158 CE da poder a los Presupuestos Generales del Estado de asignar recursos a las Comunidades Autónomas en función de los servicios y actividades estatales asumidas, estableciendo además el llamado Fondo de Compensación para corregir desequilibrios económicos interterritoriales.

4.2 - LO 2/2020, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

Fue aprobada en 2001 la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que en su momento exigía que los presupuestos mostraran cada año o bien superávit o bien equilibrio. Sin

¹¹ La reforma constitucional española de 2011 modificó este artículo con el objetivo de establecer claramente el concepto de estabilidad presupuestaria y que el pago de la deuda pública que llevaba arrastrando nuestro país fuese lo primordial frente a otros gastos del Estado.

embargo, esta ley se reformó en 2006 para sustituir el principio de equilibrio anual por el de equilibrio a largo plazo del ciclo económico.

Centrándonos en el presente, el art. 135 CE, que fue modificado en 2011, recoge el mandato de desarrollar ese contenido a través de una Ley Orgánica. Así pues, se aprueba la Ley Orgánica 2/2020, la cual establecerá limitaciones en el ámbito del déficit público, de la deuda pública y del gasto público.

- En cuanto al déficit público, ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural.
- En el ámbito del gasto público, la tasa de crecimiento del gasto público del conjunto de las Administraciones Públicas no puede superar la tasa de crecimiento del PIB.
- Por último, la deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas no puede superar el 60% del PIB nominal.

4.3 - La Ley General Presupuestaria y las Leyes Anuales de Presupuesto

Se trata de la norma básica de los Presupuestos Generales del Estado, del proceso presupuestario, de su elaboración, además de todos los procesos contables e interventores.

Tipificada en la Ley 47/2003, aparece así introducida:

“(…) Es el documento jurídico de referencia en la regulación del funcionamiento financiero del sector público estatal”.

Esta Ley se promulgó de nuevo en 2003 por una serie de motivos:

- Por la entrada de España en La Unión Económica y Monetaria.
- Para reunir las modificaciones que habían surgido en las Leyes de Acompañamiento en una sola norma.

- Por los cambios en el proceso presupuestario de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001¹².

Las Leyes Anuales son el medio legislativo por el que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado.

Además, las Leyes de Acompañamiento se asocian a las leyes anuales para introducir las modificaciones no permitidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

¹² La política presupuestaria en España estaba introduciéndose en una etapa de crecimiento con estabilidad donde el objetivo principal es la superación del déficit público, como bien indicó el Ministerio de Hacienda en los Presupuestos Generales del Estado para 2001, Ley 13/2000, de 28 de diciembre.

5. PAPEL DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA EN LOS OBJETIVOS DE CONSOLIDACIÓN FISCAL

Como hemos indicado en el apartado anterior, la Ley de Presupuestos Generales del Estado es una norma capital que determina qué políticas económicas llevará a cabo el Gobierno en cuestión para tomar aquellas decisiones sobre gasto, deuda, así como la forma en la que se financiarán.

Los presupuestos, por ende, influyen en empresas y ciudadanos ya que se mostrará en qué marco se moverán y si pueden o no ver satisfechos sus objetivos y expectativas. Así, es de vital importancia que el número de ingresos y gastos sea objetivo y siga un equilibrio ya que servirá para dar credibilidad a los ciudadanos y, por supuesto, hacia el exterior, puesto que se mirará con lupa toda la actividad, principalmente en lo que respecta a la deuda pública y sus intereses.

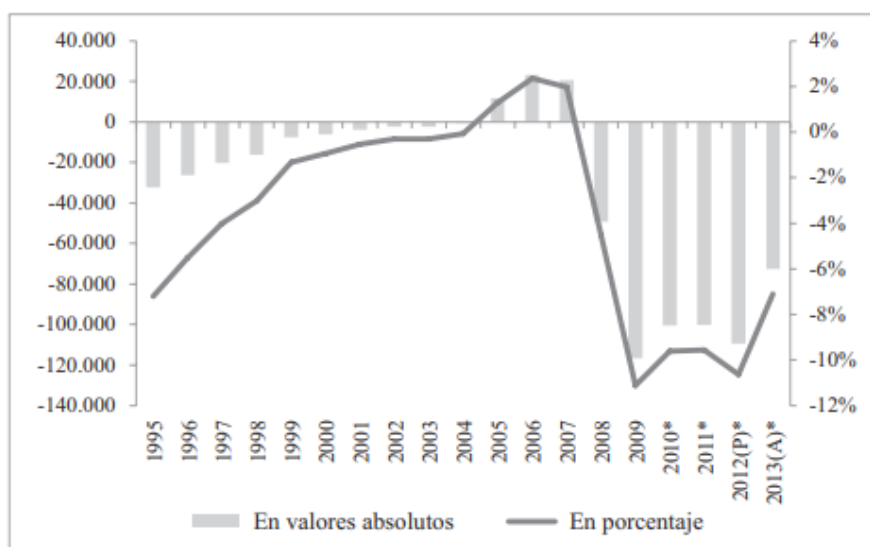
En consecuencia, el presupuesto público es uno de los instrumentos claves para el desarrollo de los objetivos perseguidos, necesitándose para ello una adaptación a los objetivos fiscales de política económica. Entonces, ¿cuál es el papel de la política presupuestaria?

Durante el período de recesión económica que atravesó España hace más de una década, nuestra necesidad de financiación llegó a ser de más del 11% del Producto Interior Bruto, además del incremento de la deuda pública acumulada para hacer frente a esa necesidad, lo que provocó desequilibrios que derivaron en una situación de riesgo frente a la recuperación económica. Todo ello, además, supuso una pérdida importante de la confianza de los inversores internacionales.

El momento económico actual que vive nuestro País requiere de medidas de contención del gasto e incremento de los ingresos, combatir los requisitos de consolidación fiscal que demanda Europa que, aunque suponen un gran esfuerzo, ayudarán a que en un futuro próximo se produzca un crecimiento sostenible de la economía y, por consiguiente, la creación de empleo.

Así, los reajustes y reformas de esta última década han corregido la situación que resultó de la crisis económica y han permitido que las variables macroeconómicas muestren datos positivos o, al menos, no tan desfavorables y más ligados a las exigencias de la Unión Europea.

Necesidad/capacidad de financiación en valores absolutos y en porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia. Datos: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)¹.
P: Previsión
A: Avance

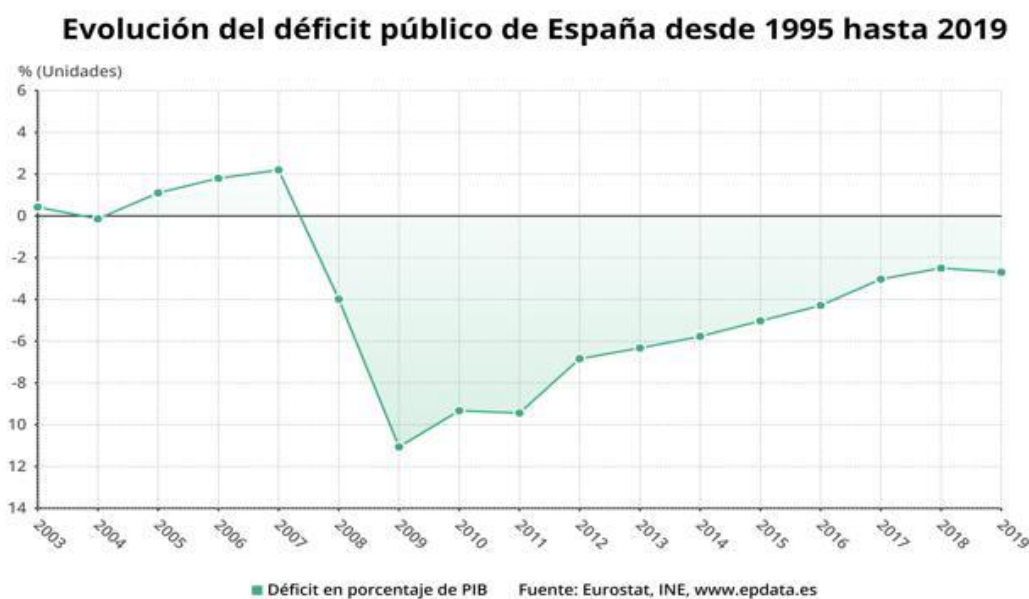
En este gráfico elaborado por José Barea Tejeiro, José Antonio Martínez Álvarez y Ana Belén Miquel Burgos a partir de los datos de la Administración del Estado, podemos diferenciar dos tendencias: la primera, entre el año 2007 y 2009, donde podemos observar cómo la necesidad de financiación aumenta de manera radical y, por otro lado, entre 2009 y 2013 -los dos últimos años como previsiones y avances- donde esa tendencia se suaviza e incluso disminuye la necesidad, gracias a ciertos reajustes para reducir el déficit. Así pues, desde prácticamente principios de década, se declara como objetivo importantísimo la reducción de la presión fiscal que se llevaría a cabo en la reforma del sistema tributario en 2015.

No obstante, es oportuno afirmar que no se reducirá esa presión fiscal de manera indiscriminada, sino que es imprescindible diferenciar qué gasto es prioritario, cuáles no lo son tanto y cómo alcanzar los objetivos mediante una gestión racional. De esta manera, se buscan soluciones a los problemas derivados de la situación que nos tocó

Pablo González. *Política presupuestaria. Presupuestos Generales del Estado español y Presupuesto Base Cero.*

afrontar con la crisis económica y dotar a la Administración Pública de posibilidades para, mediante la elaboración de los presupuestos, mejorar el escenario de financiación de España.

A continuación, podremos visualizar un gráfico en el que aparece la evolución del déficit público en España incluyendo los últimos años 2017, 2018 y 2019, entre otros.



Así, podemos ver cómo desde el año 2009 se pretende reducir el déficit público, con un pequeño retraso en 2010 pero progresando desde 2011 con una positiva evolución. Sin embargo, España cerró el 2019 con un déficit del 2,7%¹³, que resultaría ser dos décimas más que el año anterior.

¹³ La Vanguardia. Economía. <https://www.lavanguardia.com/economia/20200331/48211072341/deficit-publico-pib-espana-2019-deuda-publica.html>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. España: Indicadores económicos y financieros 2019

Pablo González. *Política presupuestaria. Presupuestos Generales del Estado español y Presupuesto Base Cero.*

5.1 - La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Sostenibilidad financiera y déficit público.

Debido a la acumulación de compromisos de España con la Unión Europea en cuanto a los objetivos de reducción del déficit público para evitar un rescate financiero y cumplir con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, se llevó a cabo, mediante la Ley orgánica 6/2013 de 14 de noviembre la creación de una institución pública que tuviese por objeto velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas y que asegurase el crecimiento económico con una limitación del incremento del gasto.

Así, nace la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal que comenzó a funcionar en 2014, cuya misión principal se basa en garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria que indica nuestra Constitución Española en su artículo 135. Para ello, esta joven institución se vale de evaluaciones continuas del ciclo presupuestario así como la búsqueda de la transparencia en sus análisis del endeudamiento público.

Este organismo está constituido por tres pilares fundamentales: la transparencia -proporciona a los ciudadanos información sobre sus propios informes y estudios-, la independencia -orgánica y funcional- y la rendición de cuentas -evaluaciones externas regulares, comparecencias anuales....-.

Si queremos adentrarnos en la actualidad más reciente es necesario destacar que estamos viviendo una etapa en nuestra economía que está marcada por la situación de la pandemia por el COVID-19. La AIReF (2020) publicó el Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021 ¹⁴ donde realizó unas previsiones macroeconómicas en las que estiman que el déficit público llegará a suponer el 10'9% del PIB, e incluso que pueda ser hasta del 13'8% en el escenario más negativo posible.

El impacto de la pandemia, según esta institución, viene dado por tres factores que son la totalidad de medidas adoptadas, la caída de la actividad y el efecto denominador provocado por la caída del PIB que tanto ha preocupado a expertos y economistas. Dada

¹⁴ https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/05/Informe-APE/2020-05-19-Informe_APE-2020-2021_20200507_1045.pdf

esta situación, la AIREF recomendó la utilización del margen fiscal según normativa europea y nacional para dar comienzo a un Plan de Reequilibrio.

6. PRESUPUESTO BASE CERO

Peter Sarant, ex director de formación de análisis de la gestión de la Administración Pública de Estados Unidos durante la presidencia de Jimmy Carter¹⁵, define de una manera muy amplia el presupuesto base cero.¹⁶: “(...) *El PBC es un método que completa y enlaza los procesos de planificación, presupuestación y revisión. Identifica métodos alternativos y eficientes de empleo de los recursos limitados en la consecución efectiva de los objetivos seleccionados. Es un enfoque flexible de la gestión que suministra una base fiable para reasignar los recursos, mediante la revisión y justificación sistemática de los niveles de financiación y ejecución de los programas corrientes (...)*”.

Más que de un modelo presupuestario como tal, estaríamos hablando de una filosofía de dirección o gestión y de una monitorización continua que incluye: *planificación, presupuestación y control*. La elaboración del presupuesto se inicia de nuevo en cada año y cada unidad con responsabilidad de decisión ha de justificar de manera detallada tanto las necesidades presupuestarias como las consecuencias del presupuesto en sí.

El presupuesto base cero (PB0) o ZBB (*Zero Base Budgeting*) se centra en identificar el capital no productivo y trata de reutilizarlo o reinvertirlo en aquellas actividades que supongan innovación, rentabilidad y crecimiento. Se prioriza la visibilidad de resultados concretos sobre especulaciones propias de otras técnicas presupuestarias. Además, es importante remarcar que se trata de un modelo de dirección presupuestaria que olvida año a año lo que sucedió en el anterior ejercicio, es decir, prevalece lo que vaya a suceder con seguridad sobre lo que ocurrió en el pasado. Dicho de otra manera, se identifican las prioridades de gasto con los ojos puestos en los recursos existentes y sin miedo a romper inercias o patrones de gasto que siempre van a más.

¹⁵ Jimmy Carter es un político estadounidense que fue Presidente de los Estados Unidos entre los años 1977 y 1981, no sin antes ejercer como Gobernador de Georgia pocos años después de haber sido senador de la Asamblea General de este mismo Estado.

¹⁶ Peter Sarant: *Presupuesto base cero en el sector público: un enfoque pragmático*, en Wesley Publishing Company (1987)

Pablo González. *Política presupuestaria. Presupuestos Generales del Estado español y Presupuesto Base Cero*.

Como hemos indicado anteriormente, el PBO va más allá de cualquier modalidad presupuestaria conocida. Su implantación significa cambio, cambio en la cultura organizativa (ya sea en el ámbito público o privado). Se trata de fijar prioridades en todos los niveles, por lo que trae consigo el refuerzo de comportamientos para aquéllos a los que se delega el control de su gasto y la manera en que se canaliza el ahorro.

6.1 - Origen teórico del presupuesto base cero

Peter Phyrre fue gerente de contabilidad de la empresa electrónica estadounidense Texas Instruments, cuya sede se encuentra en Dallas, que se dedica al desarrollo y la comercialización de semiconductores además de todo tipo de tecnología para ordenadores.

Hablamos de Peter Phyrre porque se le considera el creador de este método, pues lo aplicó en su propia empresa, además, de publicar en 1970 su famoso artículo “*Zero-based Budgeting*” en la revista *Harvard Business Review* explicando dicha técnica y su implantación en Texas Instruments. Jimmy Carter, que para entonces ocupaba el puesto de Gobernador de Georgia, recibió el conocimiento del ZBB y llegó a la conclusión de que sería un método que mejoraría tanto la eficiencia como la eficacia de la gestión pública, por lo que lo implantó en los Presupuestos Generales del Estado de Georgia con unos primeros resultados óptimos, pues Carter consiguió el ahorro de más de cincuenta millones de dólares manteniendo la calidad del servicio¹⁷.

En sus orígenes, no sólo se llevó a cabo en la Administración Pública, sino que en el ámbito privado comenzó a implantarse de manera significativa en varias compañías privadas estadounidenses como, por ejemplo, Boeing, International Harvester, Eastern-Airlines, Rockwell o Westinghouse. Más adelante, en 1978 se estima que hasta ochocientas¹⁸ empresas americanas lo utilizaban.

¹⁷ *Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero* – José Barea y José Antonio Martínez (2012)

¹⁸ *Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero* – José Barea y José Antonio Martínez (2012)

No obstante, no todo fue positivo en la introducción de este método, pues los empleados públicos que trabajaban para el Estado de Georgia se dieron cuenta de que el Presupuesto Base Cero llevaba consigo una excesiva burocracia y un gran volumen de papeleo. Comenzaron a aparecer detractores de esta técnica, como Robert Anthony¹⁹, contable americano que aseguró que para el análisis de los paquetes de presupuestos el Gobernador Carter hubiese necesitado mucho más tiempo del que se supone que dispuso. Anthony entra de lleno en uno de los principales problemas de esta modalidad presupuestaria, pues al partir de cero en cada año se requiere de mucho más tiempo y recursos que en otros casos más tradicionales, y que si no se cumple esta afirmación es posible que haya sido por insuficiencia en los análisis y estudios previos necesarios, lo que nos llevaría a una ineficiente gestión del presupuesto.

En su origen, dentro del caso español también podemos detectar varios intentos de implantación del Presupuesto Base Cero, más concretamente el primero en 1979, cuando el Consejo de Ministros adoptó las denominadas *Medidas de Racionalización y Limitación del Gasto Público*. Este programa, entre otros aspectos, procuró el uso del Presupuesto por Programas (modalidad ya explicada anteriormente que destaca por desagregarse los objetivos principales en las unidades básicas del presupuesto) y una pequeña introducción gradual del PB0. Sin embargo, el resultado no fue satisfactorio pues no se obtuvo la eliminación esperada del incremento del gasto público.²⁰

6.2 - Características diferenciales del PB0

Como ya hemos indicado, esta técnica presupuestaria tiene como base iniciar cada año la elaboración presupuestaria con independencia de ejercicios anteriores, es decir, que cada unidad decisoria justifique detalladamente todas sus necesidades presupuestarias partiendo desde cero, explicando el porqué de su implantación.

¹⁹ W. THOMAS LIN; MIKLOS A. VASARHELYI: *Zero-base budgeting: an analysis*. Publicado en Proceedings of the 1979 Western AIDS Conference.

²⁰ Barea, José y Martínez, José Antonio (2012): *Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero*.

Pablo González. *Política presupuestaria. Presupuestos Generales del Estado español y Presupuesto Base Cero*.

A nuestro entender, se trata de una modalidad presupuestaria costosa, compleja y lenta, porque el presupuesto se reconstruye año a año. A este respecto, entendemos que la técnica del Presupuesto Tradicional es mucho más simple y rápida pues sólo es necesario justificar los cambios incrementales. El PBO, además, exige una justificación de los gastos recurrentes y del pasado, también de los gastos nuevos, y uno de sus principales objetivos es darle la responsabilidad a los gerentes y directores para que puedan explicar y justificar sus gastos. Con todas estas prácticas, se crea valor a la organización, ya sea pública o privada, al optimizar los costes y eliminando aquéllos que no produzcan resultados óptimos.

Lógicamente, esta modalidad presenta unas características más específicas que podrían resumirse en tres:

- a) Reuniendo aspectos ya comentados, que el nivel de gasto de cada actividad que se vaya a llevar a cabo en el período debe estar justificado correctamente y no cabe explicación que recurra a los ejercicios anteriores.
- b) La asignación de los recursos para las actividades correspondientes debe realizarse a través de un método que busque priorizarlas con claridad, es decir, anteponer esas actividades que sí que son necesarias para cumplir con los objetivos de eficiencia y eficacia sobre aquéllas que no resulten de importancia vital.
- c) Por su importancia, el análisis de la selección de determinados gastos sobre otros y la forma en que se están gestionando.

6.3 - Fase previa del proceso de implantación del Presupuesto Base Cero

La implantación de esta política presupuestaria ha generado desde sus inicios muchos problemas de aplicación, pues se trata de una técnica muy innovadora que choca con lo tradicional en relación a los presupuestos y que genera unos trámites burocráticos muy difíciles de sostener para ciertas entidades públicas e incluso compañías privadas.

No obstante, se trata de un modelo capaz de generar resultados muy positivos para las organizaciones ya que, si se cuidan aquellos detalles tan importantes como una buena formación específica y exhaustiva a aquellos gerentes que participen directamente en las decisiones que se vayan a tomar, se aprovecharán los beneficios derivados del Presupuesto Base Cero siempre y cuando se respete una previa estructuración.

Lo primero que debe analizarse es si es realmente necesaria su implantación en la organización, tanto si es de ámbito público como privado, es decir, si el Presupuesto Base Cero va a ayudar a cumplir los objetivos establecidos a nivel administrativo. Existen casos en los que su fijación o inserción dentro de la entidad puede ser incluso perjudicial al no existir una base adecuada que lo acompañe. La forma más indicada para pretender demostrar la necesidad de su utilización es sin duda mediante la responsabilidad de los gestores, esto es, implicarlos en el proceso de tal forma que se genere una mejor diligencia e incremento de la productividad.

Por otro lado, se debe realizar un arduo análisis de cómo va a ser su elaboración y qué partidas, debido a su rigidez, pueden provocar que el proceso sea más costoso o que genere más papeleo. Esta inflexibilidad de la que hablamos normalmente provoca desventajas de cara a los resultados obtenidos, pues este tipo de partidas impiden que su reducción del gasto sea elocuente. Es importante, además, llevar a cabo un estudio muy detallado de todas estas partidas presupuestarias, incluso de las que no son estrictamente rígidas, y de sus responsables, para poder ajustar el proyecto de manera adecuada a los objetivos y expectativas. Para ello, estos objetivos han de ser realistas, al igual que los recursos disponibles con los que se va a trabajar.

Como es lógico, es esencial ejecutar una específica formación de los responsables acerca de una filosofía de dirección y gestión tan innovadora como es la presupuestación base cero. Si los gestores no son capaces de interiorizar esta cultura presupuestaria, será imposible para ellos llegar a los objetivos de eficiencia y eficacia respecto a la priorización de gastos y reducción del incremento del coste para la organización.

Por último, debemos tener en cuenta las nuevas herramientas tecnológicas que se encuentran a nuestra disposición -sin ir más lejos, las tecnologías de información y

comunicación (TIC)- que pueden llegar a ser instrumentos de gran importancia en relación a la información que van a manejar las distintas áreas, el ahorro del papeleo y de los trámites burocráticos y la mejora de la calidad de los servicios prestados. No debemos olvidar que la elaboración de un presupuesto lleva consigo un duro trabajo de análisis en todos los sentidos, así como de una cantidad, a veces insostenible, de papeleo que gracias a las TIC se puede corregir.

6.4 - Elaboración del Presupuesto Base Cero

Como es lógico, implantar un sistema de este tipo no es en absoluto fácil y requiere de un proceso de elaboración con distintas fases y que éstas se encuentren perfectamente cohesionadas. No obstante, antes de entrar de lleno en el análisis del proceso presupuestario, es importante tener en cuenta que hemos de trabajar con dos condiciones estrictamente necesarias. La primera de ellas es que la dirección y los responsables de la gestión deben participar y cooperar entre ellos, pues sin dicha coordinación sería imposible acometer la elaboración del Presupuesto Base Cero. Y en segundo lugar, se necesita de un sistema de información idóneo para armonizar las distintas ramas de la contabilidad dentro de la administración o dentro de la propia empresa, si se diese el caso.

Una vez resumidas las condiciones previas a la elaboración de esta técnica presupuestaria, vamos a analizar una a una y en orden las fases por las que se confecciona el Presupuesto Base Cero:

En primer lugar, la denominada *Determinación de las unidades presupuestarias*. Consiste básicamente en definir la estructura de la organización y analizar cuál y cuáles son las piedras angulares sobre las que se va a trabajar (los departamentos, ministerios, direcciones generales, partidas presupuestarias concretas, etc.).

La segunda fase, la *Definición de objetivos* que los gestores de cada uno de los niveles en los que se va a trabajar, acompañadas de las declaraciones exactas de lo que se piensa lograr, es decir, de los resultados esperados. Muy importante es, además de declarar los objetivos para el período, exponer también los que son a largo plazo, pues no debemos olvidar que en el caso de cualquier administración pública es

importantísimo tener en cuenta lo que se espera lograr con vista al futuro. Por último, en esta fase se deben definir y establecer los indicadores que serán vitales para examinar si al final del ejercicio se ha logrado lo que se presuponía.

En tercer lugar, es necesaria la *Identificación de las unidades de decisión*. Se deben establecer a un nivel medio, es decir, ni bajo para evitar la ocultación de información a los directivos o gestores, ni tampoco demasiado alto para no generar demasiado papeleo o trámites burocráticos innecesarios.

La cuarta fase será la *Preparación de paquetes de decisión*. ¿Qué son los paquetes de decisión? Francisco Javier Palom Izquierdo²¹ los define como “*documentos que identifica una actividad o una operación de forma concreta, de tal modo que permita una evaluación y comparación con otras actividades por parte de sus responsables.*” Se trata del elemento fundamental del Presupuesto Base Cero. Es básicamente identificar una actividad, analizar el costo-beneficio, evaluar alternativas para cumplir con el mismo objetivo y explicar por qué no son utilizados y las consecuencias de no realizarla.

A continuación se realiza la *Ordenación de paquetes de decisión*, que se lleva a cabo una vez se ha establecido un orden de preferencia entre los paquetes de decisión de cada unidad de gestión inferior. Así, el gestor superior revisa los paquetes que le llegan en una nueva ordenación y el proceso continúa hasta llegar al nivel más alto, donde se decidirá sobre los programas prioritarios para su inmediata implantación.

Por último, se realiza la *Revisión a los niveles más altos*, donde los niveles superiores revisan, eliminan, reordenan o incrementan las clasificaciones que han propuesto los gestores inferiores en la anterior fase.

²¹ Francisco Javier Palom, profesor en E.S.A.D.E. y Director General de O.D.E, dedicó gran parte de su trabajo como consultor a analizar los paquetes de decisión en distintos ámbitos.

6.5 - Ventajas y desventajas de su implantación

A lo largo de las últimas décadas, desde el origen de esta filosofía presupuestaria, hemos estado presentes en situaciones en las que el Presupuesto Base Cero ha supuesto una mejora tanto de la eficiencia como de la eficacia en la gestión de recursos, ya sea en el ámbito público como en el privado (sobre todo en compañías tecnológicas estadounidenses). No obstante, aunque se sigue trabajando para que eso ocurra, sobre todo al nivel de administraciones públicas, han surgido situaciones en las que la implantación de esta modalidad no ha sido positiva o al menos no se han logrado los objetivos de reducción de gasto esperados.

Por consiguiente, somos capaces de enumerar una serie de ventajas e inconvenientes derivados de la utilización del Presupuesto Base Cero. Comencemos así con las ventajas más llamativas:

- El Presupuesto Base Cero genera una gran colaboración a lo largo de la organización, pues todas las unidades participan en el proceso mediante un espíritu de coordinación que lo que principalmente consigue es resultados positivos para la entidad, ya sea pública o privada. Cada una de las partidas del presupuesto cobran importancia así que las distintas unidades de gestión participan activamente y se delegan en ellas una fuerte responsabilidad.
- Se trata de una modalidad que soporta la reducción de gastos pues evita incrementos automáticos y genera ahorros que otras técnicas no podrían justificar. Este método logra erradicar el incremento en los gastos pues debe justificar la relevancia de cada una de las partidas presupuestarias, ya que dentro del proceso se priorizan e incluso se eliminan aquéllas que no son productivas o eficientes.
- Es una técnica que permite más participación en el proceso presupuestario y además mejora el conocimiento de los encargados en las unidades de decisión, porque se centra directamente en sus actividades, además de perfeccionar la eficiencia operativa del método de elaboración del presupuesto.

- Por último, la elaboración de este presupuesto ofrece mayor información para la toma de decisiones como se puede ver en el resultado final, ya que es un presupuesto muy justificado y alineado a la estrategia de la entidad. El Presupuesto Base Cero estudia con tenacidad todas las actividades desarrolladas dentro de la compañía o administración pública, las analiza de abajo-arriba y muestra toda la información necesaria para que no exista ninguna partida que muestre que no se encuentra debidamente acreditada o justificada.

Sin embargo, toda técnica presupuestaria, pese a que con el tiempo se vayan perfeccionando y surjan algunas mejores que reemplacen a las anteriores, tiene también sus contras y, sin ir más lejos, el Presupuesto Base Cero puede presentar las siguientes:

- Es un proceso costoso, complejo, puesto que involucra a todas las unidades de decisión y a todas las actividades de un período. Además, al reconstruirse anualmente los presupuestos desde cero, se trata de una técnica que genera muchos trámites burocráticos y excesivo papeleo entre los gerentes, como bien hemos indicado en los apartados anteriores. Todo esto genera un elevado coste derivado de procesos analíticos, ordenación de prioridades, etc. El método tradicional, en cambio, al no necesitar esa reconstrucción de la que hablamos, se basta con justificar debidamente los cambios incrementales entre los presupuestos de uno y otro ejercicio, lo cual genera un gasto y esfuerzo mucho menor.
- El Presupuesto Base Cero, visto desde un punto teórico, es un gran método que puede solucionar muchos problemas de incremento de costes. No obstante, uno de sus grandes puntos débiles y que en muchas ocasiones ha sido un impedimento para que se llevase a cabo, es su implementación práctica. La realización empírica de esta técnica requiere de una exposición mucho más profunda que la que podemos explicar de forma especulativa, sobre todo si queremos utilizarlo como instrumento en las administraciones públicas.

- Finalmente, destacar que su ejecución es muy compleja por lo que el límite temporal para elaborarlo, que recordemos, es año a año, es muy pequeño como para que estén debidamente todas las partidas justificadas. Además, requiere de capacitación muy especializada para su implementación, por lo que es necesario un incremento de los recursos utilizados y del personal.

CONCLUSIÓN

Entre los años 2007 y 2009 se produjo en España una subida histórica del déficit público, llegando a alcanzar el 11,28% respecto al PIB, que en ese momento suponía ser uno de los países de Europa con mayor déficit, en concreto el cuarto, solo por detrás de Grecia, Irlanda y Reino Unido.²²

¿Por qué es necesario reducirlo? Básicamente porque es un lastre, sobre todo si se trata de un déficit continuado. Que haya déficit significa que los gastos son superiores a los ingresos, esto es, todo ese dinero gastado que se encuentre por encima de lo que se ingresa se obtiene mediante financiación externa. En el caso de España, las fórmulas de financiación con el déficit se basan en la emisión de deuda pública, lo que genera más gastos externos para las administraciones mediante intereses.

Para conseguir los objetivos de reducción del déficit y mayor control del gasto se crea en 2013 la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal cuya actuación va ligada a las Administraciones Públicas en materia de gasto e inversión como son el caso de la Educación, Sanidad y Obra Pública²³. Me parece una institución muy eficiente al elaborar año a año informes con total transparencia e independencia sobre la situación de sostenibilidad del país, realizando revisiones y evaluaciones de gasto y declarando en qué aspectos presupuestarios podemos conseguir los objetivos de consolidación fiscal necesarios para la reducción del déficit.

Por otro lado, hemos querido insistir en un método presupuestario que puede resultar muy interesante para la consecución de estos objetivos de los que hemos hablado. Esta técnica no sería otra que la del Presupuesto Base Cero, una filosofía que nace en Estados Unidos y que es posible de implementar de manera gradual o parcial en España.

La principal ventaja del Presupuesto Base Cero es sin duda el hecho de volver a tener que justificar la naturaleza y necesidad de cada partida presupuestaria, es decir, se ignora por completo la historia que precede a cada presupuesto en busca de la reevaluación de esas partidas o la inclusión de nuevas.

²² Fuente: <https://datosmacro.expansion.com/deficit/espa%C3%B1a?anio=2009>

Datosmacro.com - Déficit público de España 2009.

²³ AIREF: Sobre nosotros. <https://www.airef.es/es/sobre-nosotros/>

Y sí, lo consideramos ventaja pese a que se trate de un proceso que requiera de cierto papeleo y de muchísima información, además de una gran coordinación entre los gestores y las unidades de decisión. Es una fortaleza ya que es la forma más eficiente de evitar más incrementos de gasto en una etapa en la que nuestro país necesita reducir el déficit fiscal que tantos fenómenos inflacionistas puede provocar.

España, hoy por hoy, es incapaz de sostener el Estado de Bienestar. El desempleo es un aspecto que sigue sin solucionarse del todo, peor aún con la situación actual de COVID-19, sobre todo destacando el desempleo de jóvenes, los cuáles han dejado de confiar en el mercado laboral nacional y consideran una mejor opción la migración a otros países en busca de un trabajo adecuado a su formación.

Así pues, el incremento de gasto que ha caracterizado a nuestro país debe detenerse de alguna manera, por lo que es necesario reordenar y ajustar los desequilibrios y reformar de manera íntegra y estructural el Estado. El control del gasto público es un tema esencial en la democracia occidental ya que los ciudadanos necesitan saber exactamente para qué están pagando los impuestos que están pagando, es decir, la exigencia de la ciudadanía hacia los políticos es fundamental para la rendición de cuentas.

Es por esto mismo por lo que he considerado correcto relacionar toda esta problemática de necesidad de consolidación fiscal con el Presupuesto Base Cero. Esta modalidad nace con este mismo objetivo: reducción o paralización del incremento de costes para una entidad o una administración, pues se busca justificar de cero todos los gastos que se van a llevar a cabo en un ejercicio. Pese a esta definición que puede parecer muy positiva a nivel teórico y sea una técnica presupuestaria a tener en cuenta, es posible que su aplicación en ciclos integrales no sea una buena opción si estamos ante un gran conjunto de instituciones del sector público, e incluso del privado.

No obstante, sus componentes podrían ser de utilidad desde un punto de vista de enfoque parcial, es decir, utilizando el método tradicional de presupuesto con ciertos aspectos del Presupuesto Base Cero. Analizando actividades que generan menor coste y acondicionando de manera eficaz la estrategia es posible alcanzar puntos en los que, con el presupuesto, se solucionen poco a poco los problemas de incremento de gasto público y de déficit.

Por lo tanto, estamos ante una técnica sobre la que muchos analistas dudan pues se requieren cantidades de tiempo difíciles de sostener, pero España debe aplicarla con ayuda de las Tecnologías de Información y Comunicación para reducir todos los trámites burocráticos y papeleo tan ligados a este método presupuestario. Mi consejo, desde mi humilde posición, es que nuestro gobierno, sea del color que sea, con el apoyo de las Cortes Generales, se sienta, al menos, una vez cada cuatro años para elaborar detenidamente el Presupuesto Base Cero y conseguir frenar el gasto público ineficiente.

BIBLIOGRAFÍA

AIReF (2020): Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/05/Informe-APE/2020-05-19-Informe_APE-2020-2021_20200507_1045.pdf

AGENDA ESTATAL (2020): *Boletín Oficial del Estado*.

AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (2020): *Actualidad 2020. Sobre nosotros. Evaluaciones*.

BAREA TEJEIRO, JOSÉ (1994): *Reflexiones sobre cómo reducir el déficit público*.

BAREA TEJEIRO, JOSÉ y MARTÍNEZ ÁLVAREZ, JOSÉ ANTONIO (2012): *Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero*.

BAREA TEJEIRO, JOSÉ; MARTÍNEZ ÁLVAREZ, JOSÉ ANTONIO y MIQUEL BURGOS, ANÁ BELÉN (2014): *El presupuesto como instrumento de gestión pública eficaz. La implantación del presupuesto base cero en la Administración Pública española*.

CORTÈS FLEIXAS, JOSEP LLUÍS (2005): *El presupuesto como Instrumento de Gestión Pública: del Presupuesto por Objetivos al Presupuesto de Recursos*.

DELOITTE (2017): *Presupuesto en Base Cero ¿Cómo aplicarlo para generar valor en las organizaciones?*

DEL RIO GONZALEZ, CRISTOBAL (1983): “El presupuesto”, *Editorial ECASA*.

E. DIMOCK, MARSHALL (1937): “The Study of Administration”.

Pablo González. *Política presupuestaria. Presupuestos Generales del Estado español y Presupuesto Base Cero*.

FUNDACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN SOBRE EL DERECHO Y LA EMPRESA (2019): *La revisión del modelo de Gasto Público en España.*

GARCÍA MARTOS, M.^a DOLORES y MARTÍNEZ ÁLVAREZ, JOSÉ ANTONIO (2013): *Presupuesto Base Cero: Una herramienta para la mejora de las finanzas públicas.*

IESE BUSINESS SCHOOL (2020): *Evolución de los ingresos y gastos públicos en España.*

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS (2016): *Presupuesto Base Cero.*

LIBREMERCADO.COM (2018): *Presupuesto Base Cero. ¿La solución definitiva al déficit público?*

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DE PERÚ (2020): Página web. *Presupuesto por Resultados.* <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/ique-es-ppr>

MINISTERIO DE HACIENDA (2000): *Presupuestos Generales del Estado para 2001. Ley 13/2000, de 28 de diciembre.*

PALOM IZQUIERDO, FRANCISCO JAVIER (1978): *El presupuesto base cero. Objetivo: despilfarro cero, Asociación para el progreso de la Dirección.*

PÉREZ PÉREZ, JOSÉ ALBERTO (2005): *La evaluación de las políticas públicas de gasto en el ámbito de la Intervención General de la Administración del Estado.*

SARANT, PETER (1987): *Presupuesto base cero en el sector público: un enfoque pragmático,* Addison – Wesley Publishing Company.

Pablo González. *Política presupuestaria. Presupuestos Generales del Estado español y Presupuesto Base Cero.*

TARRACH COLLS, ANNA (2011): *El presupuesto orientado a resultados. Principales componentes y aspectos clave.*

URBANO RUIZ, JORGE E. (2005): *Presupuestos. Enfoque de gestión, planeación y control de recursos.* McGraw-Hill, Tercera edición.

VILA, ALBERT (2014): *Presupuesto Base 0.* Deloitte.

WALLSTREETMOJO (2017): Página Web. *Rolling Budget.*
<https://www.wallstreetmojo.com/rolling-budget/>

W. THOMAS LIN; MIKLOS A. VASARHELYI (1979): *Zero-base budgeting: an analysis.* Proceedings of the 1979 Western AIDS Conference.

ANEXO

Alemania - Gasto público						
Fecha	G. Público (M.€)	Gasto Educación (%Gto Pub)	G. Salud (%G. Público Total)	Gasto Defensa (%Gto Pub)	Gasto público (%PIB)	Gasto público Per Capita
2017	1.441.419,0		19,88%	2,81%	44,40%	17.410€
2016	1.388.482,0	10,93%	19,59%	2,71%	44,30%	16.826€
2015	1.334.518,0	10,98%	19,51%	2,69%	44,00%	16.240€
2014	1.296.940,0	11,15%	19,21%	2,69%	44,30%	15.973€
2013	1.263.544,0	11,04%	18,68%	2,74%	44,90%	14.898€
2012	1.233.138,0	11,03%	18,37%	2,96%	44,90%	14.545€
2011	1.218.524,0	10,67%	18,09%	2,87%	45,20%	14.413€
2010	1.234.544,0	10,27%	17,64%	2,86%	48,10%	14.606€
2009	1.178.850,0	10,19%	17,74%	2,92%	48,20%	14.000€
2008	1.125.536,0	10,04%	17,58%	2,94%	44,20%	13.279€
2007	1.084.748,0	10,06%	17,53%	2,89%	43,40%	12.846€
2006	1.078.898,0	9,49%	17,06%	2,84%	45,20%	12.739€

EXPANSIÓN: datomacro.com

Los Presupuestos Generales del Estado

1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.
2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.
3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.
4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.
5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.
6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.
7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

BOE: Constitución Española, art.134 CE

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

BOE: Constitución Española, art.135 CE

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

Artículo 136.

1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.

**El Tribunal de
Cuentas**

Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.

39

El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces.

4. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.

BOE: Constitución Española; apartado 6 del art.135 CE y art.136 CE

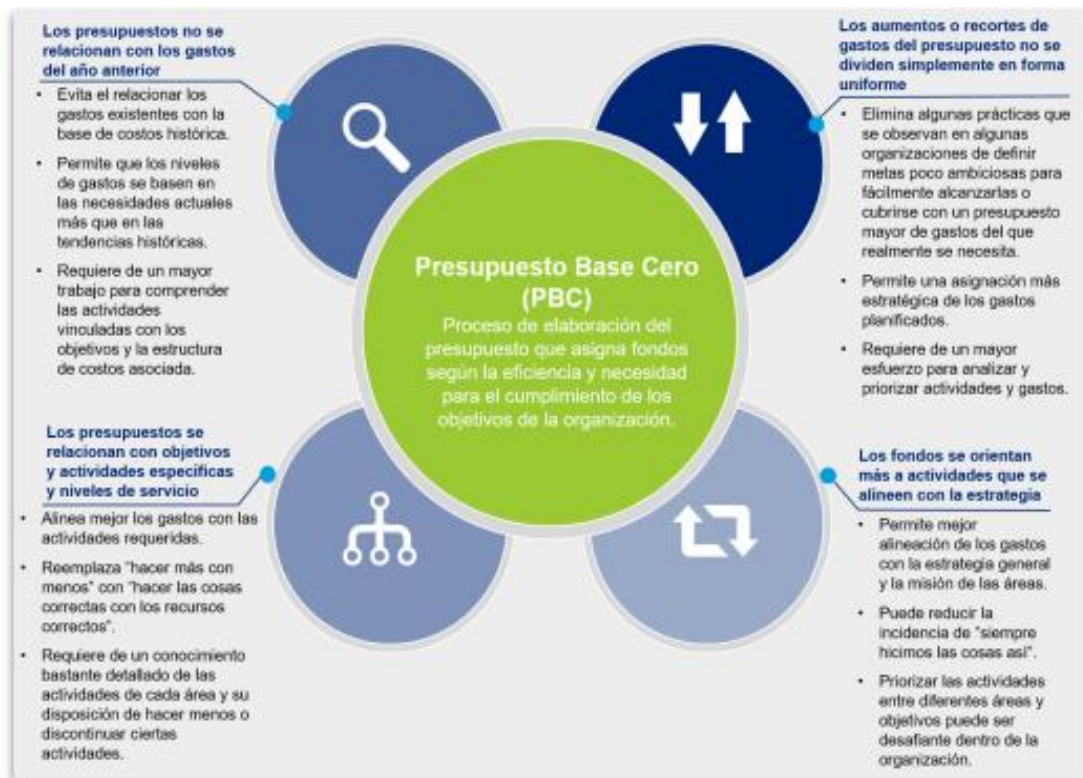


Gráfico extraído en la página web oficial de Deloitte: *Presupuesto Base Cero*

EL PRESUPUESTO PARA 2001

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA EL AÑO 2001
LEY 13/2000, DE 28 DE DICIEMBRE



Esta publicación recoge la presentación que en su momento se hizo del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2001, con las modificaciones derivadas de las enmiendas incorporadas al mismo en su tramitación parlamentaria, de forma que su contenido se corresponde con el de la Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001.

Portada de los Presupuestos Generales del Estado para 2001, Ministerio de Hacienda

LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN EL AÑO 2001

1. LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Después de cuatro años de aplicación, la política económica española está accediendo a una nueva etapa de crecimiento con estabilidad, que en el año 2001 encontrará su mejor expresión en la superación del déficit público. El *equilibrio presupuestario* va a ser el nuevo escenario de nuestra economía en el próximo futuro, que empieza a hacerse realidad justo al comienzo del siglo XXI.

El objetivo principal de la política económica del Gobierno es crear empleo y continuar avanzando en el proceso de convergencia real con los países más desarrollados de la Unión Europea (UE). En los últimos años, incluso en los ejercicios marcados por la crisis financiera iniciada en 1997, la economía española ha llevado a cabo un intenso proceso de internacionalización y modernización. Nuestro crecimiento del PIB ha sido mayor que el de la UE, con un diferencial medio favorable a España superior a un punto porcentual en el periodo 1996-1999, y nuestra creación de empleo ha sido mucho más intensa que la registrada en el conjunto del área (3,5 y 1,1 por ciento, respectivamente, en promedio, entre 1996 y 1999).

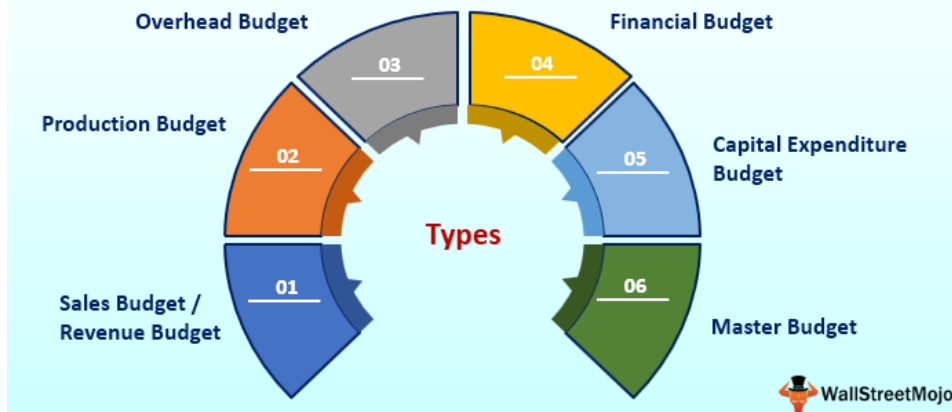
Los resultados de estos últimos ejercicios nos enseñan que cuando se dan las condiciones para que la estabilidad económica sea un factor determinante del crecimiento, la economía accede a un nuevo equilibrio, cualitativamente superior, donde se superan las contradicciones del pasado y se encuentra un camino para prolongar significativamente la duración de la fase expansiva.

Efectivamente, el elevado crecimiento del PIB de estos años pasados ha sido compatible con la estabilidad de los precios. El sistema productivo ha demostrado una gran capacidad para generar puestos de trabajo: 2.000.000 en la pasada legislatura, y todos ellos, prácticamente, en el sector privado, especialmente en las pequeñas y medianas empresas.

Gracias a la confianza que la política económica ha despertado en los agentes económicos y al estímulo que aportó a la sociedad española el proceso de participación en el euro la economía se ha beneficiado de una financiación abundante y a buen precio, y los emprendedores han genera-

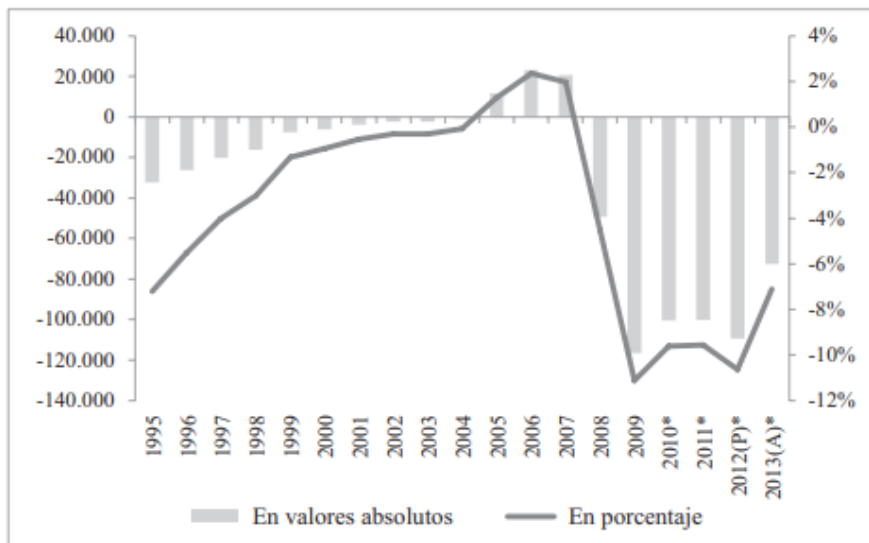
Apartado 1 de los Presupuestos Generales del Estado para 2001, Ministerio de Hacienda

Rolling Budget



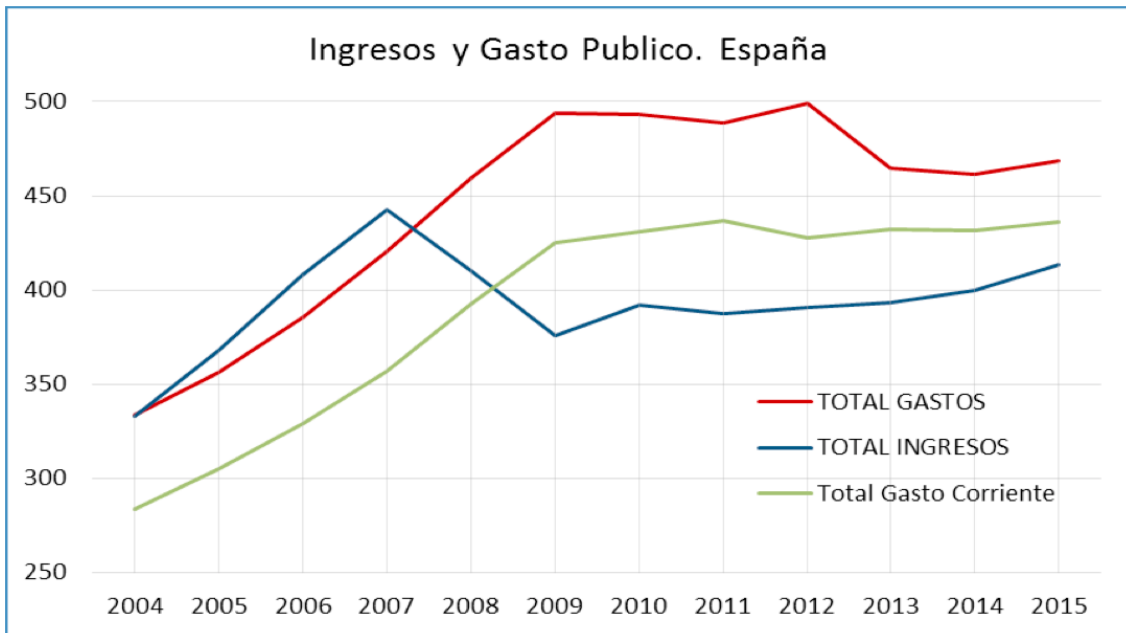
Distintos tipos y modalidades del denominado *Rolling Budget*

Necesidad/capacidad de financiación en valores absolutos y en porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia. Datos: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)¹.
 P: Previsión
 A: Avance

Evolución de la necesidad / capacidad de financiación de España desde el año 1995 hasta 2013



Evolución de los ingresos y gastos públicos en España desde 2004 hasta 2015, IESE BUSINESS SCHOOL

