

Las prácticas presupuestarias de las Comunidades Autónomas

Introducción

España es un país descentralizado por el lado de la administración del gasto, donde tienen especial relevancia las comunidades autónomas, las cuales gestionan cerca de un tercio del total del gasto público y donde sus resultados fiscales impactan de manera importante sobre la política y sostenibilidad fiscal general. La literatura relativa a las finanzas autonómicas se ha centrado especialmente en sus resultados fiscales y en el modelo de financiación, siendo sus prácticas presupuestarias abordadas de forma parcial por algunas publicaciones concretas.

En el presente Info IEB se resumen las principales conclusiones que contiene el *"Informe sobre las prácticas presupuestarias de las comunidades autónomas"* elaborado por miembros del Instituto de Economía de Barcelona (IEB) y que ha contado con la financiación del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) y la colaboración de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF).

Para el análisis de las prácticas presupuestarias de las comunidades autónomas se ha diseñado una encuesta específicamente para este análisis. La encuesta está inspirada en experiencias internacionales y cuenta con 74 preguntas distribuidas en 6 bloques, de los cuales 3 son transversales (organización y regulación, sistema presupuestario, y transparencia y participación) y 3 son específicos de las etapas del ciclo

El estudio cuenta con las respuestas de 15 comunidades autónomas, representando más del 90% del total del gasto autonómico.

presupuestario (elaboración, ejecución y liquidación). Se han obtenido respuestas de 15 comunidades autónomas, las cuales representan alrededor del 92% de la población española, del producto interior bruto y del total de los empleos financieros (gastos) de las comunidades autónomas, cubriendo de esta forma la gestión presupuestaria de más de 190 mil millones de euros. Los principales hallazgos y conclusiones de las diferentes secciones se detallan a continuación en sus correspondientes apartados.

Organización y regulación de la función presupuestaria

Las direcciones generales de presupuestos asumen principalmente las funciones más relevantes en la elaboración de los presupuestos de las comunidades autónomas, la gestión de las estructuras presupuestarias y las modificaciones presupuestarias. Por otro lado, la previsión de ingresos, el



seguimiento y el control de la ejecución del presupuesto o la liquidación de cuentas son funciones compartidas o bien desarrolladas principalmente por otras unidades.

Algunas comunidades autónomas tienen cuerpos específicos o subgrupos funcionariales que requieren de conocimientos específicos en el ámbito presupuestario, pero no se trata de una práctica habitual. Se observa que, generalmente, no se define un perfil competencial y de conocimientos específicos, sin tener tampoco establecidos itinerarios formativos específicos para el personal con funciones presupuestarias.

En relación a la existencia de órganos de control y supervisión externa, de manera muy extendida las comunidades autónomas cuentan con cámaras o sindicaturas de cuentas para la fiscalización externa. No obstante, no es así para las llamadas oficinas presupuestarias de los parlamentos, cuya función debería ser asistir técnicamente al poder legislativo en el escrutinio sobre la sostenibilidad fiscal, la credibilidad de las previsiones económicas y presupuestarias, así como informar del impacto presupuestario de las iniciativas gubernamentales o parlamentarias que tengan un impacto directo sobre el presupuesto público.

Sistema presupuestario general

Se observa que los sistemas presupuestarios de las comunidades autónomas están mayoritariamente orientados a los inputs o recursos, aunque está generalizada la introducción de elementos de presupuestación por programas o por resultados. La información de desempeño todavía se usa principalmente para la presentación y transparencia presupuestaria, pero no de forma relevante para la toma de decisiones en la asignación de recursos.

En lo relativo al calendario presupuestario, las etapas y acciones, así como su duración, dentro de la elaboración del presupuesto varía entre comunidades autónomas. Habitualmente estas empiezan con la elaboración del marco macroeconómico en marzo y terminan con la presentación de los presupuestos a los respectivos parlamentos autonómicos entre noviembre y diciembre.

Dentro del sistema de contabilidad pública, se observa que hay todavía espacio para la mejora y consecución de una conciliación sistematizada de todo el sector público, incluyendo las entidades del sector público sin presupuesto limitativo, entre el sector público administrativo y el Sistema Europeo de Cuentas, y sobre todo con el sector público según la definición propia de cada comunidad autónoma. Por otro lado, la contabilidad de costes es un tema pendiente en todas las comunidades autónomas. Su aplicación es una rareza y dónde hay, se circunscribe especialmente en algunas entidades públicas del ámbito sanitario.

Los sistemas de información y comunicación presupuestaria de las comunidades autónomas se orientan al tratamiento, gestión y operación de información financiera, quedando más al margen la información de desempeño y la gestión, planificación y valoración de inversiones públicas.

La amplia mayoría de comunidades autónomas cuenta con estructuras presupuestarias completas a nivel de clasificación económica, orgánica y por programas, así como apoyadas por otras clasificaciones adicionales tales como territoriales, por proyectos o por tipo de financiación. Cabe destacar que, en relación a la clasificación por programas, el nivel de subprograma no se encuentra totalmente extendido. Por otro lado, varias comunidades autónomas han introducido clasificaciones que permiten analizar el gasto según diferentes sensibilidades o colectivos específi-

Los sistemas presupuestarios están mayoritariamente orientados a los inputs o recursos, con algunos elementos de presupuestación por programas o por resultados.

cos, siendo lo más frecuente la consideración del impacto de género, y más minoritario el cálculo del gasto en infancia y el análisis de impacto medioambiental o climático.

Planificación, elaboración y aprobación del presupuesto

En las comunidades autónomas se ha introducido un volumen importante de elementos propios de las prácticas presupuestarias generalmente recomendadas y consideradas como avanzadas, como pueden ser la incorporación de información de resultados, la visión a medio plazo y presupuestación "top-down", así como de elementos fundamentales con una sólida base. No obstante, se encuentran en un estado inicial y no plenamente integradas dentro del proceso presupuestario, sin jugar un papel decisivo.

La preparación del presupuesto generalmente toma alrededor de 9 meses (a partir de marzo), incluyendo el escrutinio y aprobación parlamentaria, y contiene los principales elementos recomendados, pero la mayoría de las comunidades autónomas no cuentan con planes/programas plurianuales de inversión. De esta forma, los procesos de priorización y selección de proyectos son descentralizados y sin un uso sistemático de evidencias de la potencial rentabilidad, impacto, resultados y riesgos de éstos.

Las perspectivas macroeconómicas y las previsiones de ingresos dependen en gran medida de la información que proporciona el gobierno central, y las comunidades autónomas no suelen realizar análisis de sensibilidad ni de riesgos. Además, es común que estos gobiernos asignen un volumen muy bajo de recursos a su fondo de contingencia (frecuentemente menos del 0,5% de los gastos totales), dejando poco colchón para hacer frente a los riesgos fiscales.

Los procesos de elaboración del presupuesto tienen un sesgo de abajo hacia arriba (*bottom-up*), donde los techos de gasto global son utilizados por todos los gobiernos regionales y los techos departamentales por la mayoría. Los techos indicativos se comunican con la circular presupuestaria, pero su aprobación formal generalmente se realiza al final de la etapa de solicitud de presupuesto. Los techos son generalmente anuales, y sólo unos pocos gobiernos establecen techos plurianuales. Esto, junto con el hecho de que las solicitudes de presupuesto frecuentemente sólo incluyen el impacto presupuestario para el próximo año, impide una integración completa de la perspectiva de mediano plazo con el presupuesto anual.

Gestión, control y ejecución del presupuesto

De acuerdo con las respuestas recibidas, se aprecia cierto grado de flexibilidad en la gestión de los créditos de gasto. A pesar de esto, en algunos casos las vinculaciones de crédito se establecen a niveles desglosados de la clasificación económica, hecho que puede suponer una menor flexibilidad de la gestión del crédito, requiriendo un elevado volumen de tramitación de modificaciones presupuestarias, pudiendo restar tiempo, agilidad y margen de maniobra a los correspondientes gestores.

La mayoría de comunidades autónomas no cuentan con planes plurianuales de inversión.

Mencionar que estas vinculaciones cuentan con diferentes excepciones definidas por parte de las comunidades autónomas, siendo las más comunes las relativas a subvenciones y transferencias nominativas, gastos con financiación afectada/finalista, gastos en protocolo, publicidad, publicaciones, reuniones y conferencias, gastos de personal y gastos relativos a expedientes de modificación del presupuesto por créditos ampliables y créditos extraordinarios

Las modificaciones presupuestarias se encuentran definidas en las correspondientes regulaciones autonómicas presupuestarias. Su control y análisis se orienta principalmente a la verificación de cumplimiento legal, la suficiencia y adecuación del crédito y de su impacto presupuestario, siendo minoritario su análisis de impacto en relación al desempeño.

La responsabilidad del uso del fondo de contingencia presupuestaria recae principalmente en los consejos de gobierno autonómicos. Como rendición de cuentas, suele ser frecuente la realización de informes trimestrales a los correspondientes parlamentos autonómicos.

En lo referente al control de compromisos de gastos a cargo de ejercicios futuros, se aplica frecuentemente un sistema de limitación de porcentaje por anualidad futuras, siendo la configuración más frecuente la relativa a un límite del 70%, 60%, 50% y 50% respectivamente para 4 anualidades futuras. Aunque este tipo de control puede suponer una efectiva medida de restricción, esta puede no tener en cuenta el desarrollo futuro de la capacidad de gasto máxima de las correspondientes comunidades autónomas, la cual puede ser fluctuante y no lineal.

Las comunidades autónomas aplican una amplia parte de los principales mecanismos de control y seguimiento fiscal, a excepción de la comparación con la ejecución teórica, mientras que los controles operativos relativos a desempeño o resultados tienen un grado de implementación minoritario. Así mismo, en relación al seguimiento de la ejecución de ingresos y gastos, se ha observado una mayor preponderancia y frecuencia de controles en

relación a las entidades de naturaleza administrativa, cuando posiblemente las entidades sin presupuesto limitativo presentan una mayor proporción de ingresos propios procedentes de precios públicos o venta de servicios, y, consecuentemente, supongan una fuente de riesgos de desviación.

Liquidación del presupuesto

La documentación generada en la liquidación del presupuesto tiene una orientación principalmente de carácter financiero-contable, con la Cuenta General como clara protagonista. Por otro lado, la documentación de detalle del desempeño y ejecución de la acción pública es elaborada sólo por una minoría, excepto por lo que parece ser el *reporting* de los valores reales de los indicadores de los programas. Así mismo, sólo unas pocas comunidades autónomas elaboran informes detallados sobre el estado de los proyectos de inversión, o informes sobre otras actuaciones o proyectos.

En cuanto a la sistematización del análisis, la revisión y la evaluación del presupuesto, bastantes comunidades autónomas indican contar con procesos orientados a analizar la economía, eficiencia y eficacia del gasto público (auditorías operativas, análisis de desempeño y coste de los servicios), así como procesos orientados a optimizar la base recurrente del presupuesto, técnicas de evaluación de políticas públicas y procesos de análisis de impacto normativo y de impacto de género. Sin embargo, estos procesos no se encuentran totalmente sistematizados y estructurados dentro de los correspondientes sistemas presupuestarios, y las correspondientes conclusiones y evidencias parecen no jugar un papel relevante en momentos claves de la toma de decisiones presupuestarias. A esto último cabe añadir el hecho que la información de desempeño pueda ser de baja calidad.

Transparencia y participación ciudadana en el presupuesto

Las comunidades autónomas disponen de un amplio abanico de documentación e información del conjunto del ciclo presupuestaria al alcance de la ciudadanía, aunque se observa un sesgo hacia la documentación del presupuesto inicial en relación a la etapa de liquidación del presupuesto. Ante esto, para una transparencia y rendición de cuentas efectiva, la documentación e información contenida en la liquidación del presupuesto debería ser un reflejo de aquella contenida en el presupuesto inicial, con similar capacidad explicativa y aportación de información. Concretamente, de forma habitual entre las comunidades autónomas no se proporciona información y explicaciones acerca de los resultados de los programas presupuestarios, el

Etapas	Ene	Feb	Mar	Abril	Mayo	Jun	Jul	Ago	Set	Oct	Nov	Dic
Elaboración del marco macroeconómico												
Elaboración de la previsión de ingresos												
Elaboración de proyecciones presupuestarias												
Elaboración del marco/escenario fiscal y presupuestario												
Fijación/aprobación de los objetivos presupuestarios/fiscales												
Fijación/aprobación de techos de gasto globales												
Fijación/aprobación de techos de gasto sectoriales/departamentales												
Elaboración de la circular/instrucción de elaboración del presupuesto												
Elaboración y envío de las propuestas presupuestarias												
Análisis de propuestas de gasto de las consejerías/departamentos												
Negociación presupuestaria												
Elaboración de la presentación y documentación presupuestaria												
Aprobación y presentación del proyecto de presupuestos												
Debate del presupuesto en el Parlamento												
Aprobación del presupuesto por el Parlamento autonómico												

La documentación e información contenida en la liquidación del presupuesto debería ser un reflejo de aquella contenida en el presupuesto inicial, con similar capacidad explicativa y aportación de información

detalle del estado de liquidación de los gastos en inversiones y personal, y, en menor grado, en relación al cumplimiento de los objetivos fiscales.

Con el fin de complementar y hacer más accesible la información presupuestaria a la ciudadanía, las comunidades autónomas han desarrollado diferentes instrumentos y herramientas. Las prácticas más extendidas son el desarrollo de portales web de presupuestos y *micro-sites* específicos de los presupuestos anuales, bases de datos abiertos y archivos descargables. Por otro lado, los simuladores y juegos, la mapificación de datos presupuestarios territorializables y las herramientas de análisis y navegación por los datos presupuestarios se encuentran poco extendidos. Destacar que, dentro de la documentación presupuestaria, el llamado "presupuesto ciudadano" se suele considerar como una buena práctica para resumir y hacer más accesibles los principales rasgos de los presupuestos. De acuerdo con las respuestas obtenidas, sólo algunas comunidades autónomas indican su realización en sus versiones de presupuesto inicial (proyecto o ley) y/o liquidación.

A pesar del notable nivel de documentación, estrechamente relacionada a las distintas fases del ciclo presupuestario, se observa que generalmente no se publica la mayor parte de aquella documentación presupuestaria que permite visualizar el detalle de la planificación y estrategia presupuestaria (escenarios a medio plazo y planes plurianuales de inversiones), la prospectiva futura de las finanzas públicas (informe previo al presupuesto, informe previo a elecciones y los informes de largo plazo y sostenibilidad) y valorar la eficiencia y eficacia del gasto (análisis y evaluaciones del gasto). El acceso público a dicha información y a las correspondientes conclusiones puede enriquecer el debate y toma de decisiones presupuestarias en los parlamentos autonómicos, así como ofrecer una transparencia más completa en relación a la situación actual y futura de las finanzas públicas.

En términos globales se valora que las comunidades autónomas han adoptado en su amplia mayoría sólidas prácticas presupuestarias fundamentales

En lo relativo a la participación de la ciudadanía dentro del ciclo presupuestario autonómico, mientras que la mayoría de comunidades autónomas realizan audiencias públicas, el desarrollo de presupuestos participativos o consultas presupuestarias es muy minoritario, con sólo unas pocas comunidades autónomas actualmente realizando dichos procesos.

Conclusiones y recomendaciones

En términos globales se valora que las comunidades autónomas han adoptado en su amplia mayoría sólidas prácticas presupuestarias fundamentales, y han mostrado interesantes avances en la introducción de prácticas más avanzadas, sentándose lo que podrían ser las bases para poder dar un salto cualitativo en la gestión presupuestaria. Dentro de las prácticas presupuestarias analizadas, se han identificado 5 procedentes de diferentes comunidades autónomas, las cuales se han considerado como relevantes o inspiradoras para el resto de comunidades.

Para la mejora en el grado de desarrollo de los sistemas presupuestarios de las comunidades autónomas, se han propuesto un total de 50 recomendaciones. Entre estas, destacar aquellas orientadas a mejorar la disciplina fiscal, completar la integración de la visión a medio plazo y la aplicación de una presupuestación *top-down*, así como las relativas a reforzar el uso y aplicación de la información de desempeño y evaluaciones en la gestión y toma de decisiones presupuestarias.

Jordi Baños, Colaborador del Instituto de Economía de Barcelona (IEB)

Daniel Montolio, Universidad de Barcelona e Instituto de Economía de Barcelona (IEB)

Clara Picanyol, Colaboradora del Instituto de Economía de Barcelona (IEB)