

W
28
(9404)

Documento de trabajo
9404

LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN EL
CONTROL PRESUPUESTARIO: ESTRUCTURA,
INSTITUCIONES Y PROBLEMAS RECIENTES.

Valentín Edo Hernandez
Laura de Pablos Escobar
Aurelia Valiño Castro

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
Campus de Somosaguas 28223 MADRID

**LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN EL CONTROL
PRESUPUESTARIO: ESTRUCTURA, INSTITUCIONES Y
PROBLEMAS RECIENTES.**

VALENTIN EDO HERNANDEZ
LAURA DE PABLOS ESCOBAR
AURELIA VALIÑO CASTRO

DEPARTAMENTO DE HACIENDA PUBLICA Y SISTEMA FISCAL

**LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN EL CONTROL PRESUPUESTARIO:
ESTRUCTURA, INSTITUCIONES Y PROBLEMAS RECIENTES.**

En los últimos años, especialmente en la década de los años ochenta, diversos países han realizado importantes esfuerzos para mejorar la gestión del presupuesto.

Entre aquellos países que han tomado iniciativas para mejorar la gestión presupuestaria cabe destacar Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido. Aunque algunos otros como Suecia también han realizado reformas importantes. No obstante, los países aquí estudiados se consideran especialmente relevantes y constituyen, pensamos, una muestra representativa de los cambios que se están produciendo en la gestión pública.

En este apartado se estudiarán las experiencias de reforma de la gestión presupuestaria vividas en estos cuatro países. En todos los casos el procedimiento de análisis consistirá en enumerar los acontecimientos de reforma más significativos realizadas en los últimos años, identificar y describir las funciones de las principales instituciones que intervienen en la actividad presupuestaria, explicar el ciclo presupuestario y señalar los principales problemas de gestión a que se han tenido que enfrentar en el proceso de reforma.

1. EL PRESUPUESTO EN CANADA.¹

En Canadá la legislación sobre el presupuesto tiene su origen en los años 1867 y 1878 en que se aprobaron, respectivamente, la "British North America Act" por la que se establecieron los Departamentos ministeriales responsables de la gestión de la Hacienda Pública y se creó el CRF (Consolidated Revenue Fond), y la "Public Accounts Audit Act", por la que se creó la Oficina del Auditor General OAG (Office of the Auditor General).

Una de las fecha más significativas fue el año 1931, en que se aprobó la "Consolidated Revenue and Audit Act", creando la figura del Interventor del Tesoro (Comptroller of Treasury) y del "Treasury Board" como el principal organismo o Agencia de control del ejecutivo.

Con la aprobación en 1951 de la "Financial Administration Act" que sustituyó, a la anterior ley de 1931, se iniciaron los informes sobre las empresas públicas y reforzaron las responsabilidades de gestión financiera del "Treasury Board".

El marco básico de organización de la administración central se basa en el informe Glassco elaborado en 1962 por la "Royal Commission on Government Organization". En este informe se recomendaron cambios para promover la eficiencia, la economía y mejorar el servicio. Además, se dieron recomendaciones en el área de control y gestión financiera y en el área de planificación se propuso cambiar el énfasis desde la naturaleza del gasto hacia la finalidad del mismo.

Una innovación importante tuvo lugar en el año 1969, en que se aprobó la "Government Organization Act". Por esta Ley se suprimieron el Interventor del Tesoro (Comptroller of Treasury) y los controles financieros centrales, trasladando a

¹ En este apartado de emplearán los términos en inglés sin traducir, o bien se aplicará la traducción más literal entre las posibles

los Departamentos los controles previos, y dió mayor autonomía a la "Treasury Board Secretariat" del Departamento de Hacienda(Finanzas). Los Departamentos pasaron a ser responsables del desarrollo de sus propios sistemas financieros.

Por otra parte, en este año se introdujo el PPBS, lo que en 1971 obligó a cambiar el formato de las previsiones, que informaban de los programas del gobierno y adoptar técnicas de gestión modernas.

En el año 1976 se realizó un informe del Auditor General denominado "Financial Management and Control Study" para valorar lo adecuado de los sistemas de control en los Departamentos y estudiar si las nuevas responsabilidades otorgadas, a raíz del informe Glassco, habían sido adecuadamente delegadas. En sus Informes anuales de 1975 y 1976 se habían expresado dudas sobre la adecuación de los procedimientos y sistemas para la gestión financiera y el control.

En 1978 se creó la oficina del "Comptroller General", y en el año siguiente la "Royal Commission on Financial Management and Accountability", conocida como Comisión Lambert. Esta confirmó las críticas del "Auditor General" y señaló varios defectos en el proceso presupuestario y en la organización de su gestión, que conducían a pérdidas de información en el sistema contable.

El sistema presupuestario conocido como PEMS ("Policy and Expenditure Management System"), se introdujo en el año 1979. Entre las finalidades principales de este sistema cabe destacar el control del gasto mediante la creación de lo que se denominaban envoltentes de gasto. El nivel de gasto asignado a cada envoltente, que agrupaba una serie de gastos funcionales, se fijaba entre el Ministro de Hacienda(Finance) y el Presidente del Tesoro. Posteriormente cuatro "Policy Committees" decidían sobre los gastos dentro de cada

envolvente. Sin embargo, este sistema no permitía medir la realización y el grado de cumplimiento de los objetivos fijados, y finalmente en 1989 se suprimió.

En 1981 el gobierno se comprometió a dar más información, no solo sobre intenciones de gasto sino sobre realización. Esto permitiría revisar el comportamiento planeado y real por el "Standing Committee" para mejorar actuaciones futuras. En marzo de este año, el "Canadian Institute of Chartered Accountants" creó el "Public Sector Accounting and Auditing Committee", que ha servido para homogeneizar los principios contables y de auditoría de todas las administraciones públicas.

El esfuerzo más importante de mejora en la gestión se inició en 1986. En este año se intentó implantar una nueva filosofía de gestión y cultura del "Public Service in Canada" conocido como IMAA (Increased Ministerial Authority and Accountability) con el fin de dar mayor flexibilidad y autoridad para gestionar y mejorar su contabilidad, y exigir mayor responsabilidad sobre el logro de resultados y en el cumplimiento de las normas del Tesoro². El "Treasury Board" delegó más competencias, aumentó la flexibilidad en la política de personal, redujo la dependencia del Treasury Board para aprobar decisiones administrativas y redujo el nivel de información que se venía exigiendo.

En 1989 se planteó un nuevo sistema para tomar decisiones, se suprimió el PEMS y se centralizó la asignación de recursos en el "Priorities and Planning Committee" (encabezado por el jefe de gobierno) y en el "Treasury Board". Además, se sustituyeron los "Policy Committees" por el "Expenditure Review Committee", que preside el Jefe de Gobierno con el fin de priorizar y controlar las asignaciones de gasto³.

² El IMAA podría calificarse como uno de los esfuerzos más importantes para mejorar la gestión pública, dando más competencias a los ministerios y ministerios adjuntos y exigiendo mayores responsabilidades sobre los resultados obtenidos y sobre el cumplimiento de las normas dictadas por el Treasury Board.

³ En Diciembre de 1989 se inició la reforma denominada "Public

Las principales instituciones relacionadas con la gestión del presupuesto son el DF (Department of Finance), el TB (Treasury Board) y el SSC (Supply Services Canada), que forman parte del ejecutivo y el AGC (Auditor General of Canada) y el SCPA (Standing Committee on Public Account), que dependen del legislativo⁴.

El Department of Finance tiene como misiones principales desarrollar la Política Fiscal, es de elaborar los planes globales de ingresos y gastos del gobierno, gestiona la cuenta del Tesoro, responde de todos los asuntos económicos que no están asignados específicamente al Departamento del Tesoro o a otros Departamentos, es responsable de las empresas públicas y gestiona los activos financieros y la deuda pública. Además, comparte con el Tesoro la autoridad sobre las políticas contables y la configuración de las cuentas públicas.

El "Treasury Board" se encarga de la gestión financiera. Está constituida fundamentalmente por dos Agencias la "Secretariat" y la "Office of the Comptroller General". La "Secretariat" elabora las previsiones o estimaciones presupuestarias, ejecuta las políticas del Tesoro y gestiona los recursos humanos y materiales. Por otra parte, la "Office of the Comptroller General" se encarga de la aplicación y desarrollo de políticas de gestión financiera, evaluación de

Service", por la que se pretendía mejorar la calidad del servicio público. Además, se están haciendo esfuerzos por definir indicadores de realización de Programas. En particular se pretende encontrar medidas que a la vez de ser genéricas, es decir, que sirvan en diversos contextos, sean precisas. Ya se han introducido auditorías de eficiencia que pretenden medir la calidad de los servicios prestados por el sector público y se está estudiando la manera de mejorar la capacidad y las posibilidades de los organismos centrales para evaluar los diferentes programas de gasto.

⁴ Las Agencias centrales como el Department of Finance, el Treasury Board y el Supply and Services of Canada aprueban directrices y procedimientos generales de gestión. Los Departamentos son unidades gestoras responsables de la administración y ejecución de los programas, el Ministro es el responsable de política mientras que el Ministro Adjunto (Deputy) es el funcionario responsable de la gestión. Los Departamentos son independientes para cumplir las recomendaciones del AGC, tienen plenos poderes en la signación de recursos, contratación de personal, creación de sistemas de contabilidad, control financiero, evaluación de programas, etc.

programas de gasto y es también el auditor interno del ejecutivo.

El "Supply and Services Canada", a cuya cabeza está el "Receiver General" de Canada, administra las cuentas que el Gobierno mantiene en diferentes bancos, cuya unión constituye la cuenta Consolidated Revenue Fond, ejecuta los pagos, centraliza la contabilidad y, a partir de la información proporcionada por los diferentes Departamentos, elabora las cuentas públicas, que muestran las liquidaciones de los gastos realizadas respecto de los presupuestados. Estas cuentas se presentan del cierre del año fiscal a finales de octubre, seis meses después de finalizar el año fiscal, en la Cámara de los Comunes, en donde se remiten al "Standing Committee of Public Accounts" para su análisis.

El "Standing Committee on Public Accounts" es una institución que forma parte de la Cámara de los Comunes y su misión es analizar las Cuentas Públicas elaboradas por el Supply Services Canada.

El "Auditor General of Canada" examina e informa sobre la Cuenta General o Balance Anual y es el auditor externo del Gobierno. Antes de 1977 su trabajo consistía en dar testimonio financiero y realizar auditorias, pero hoy su misión es determinar si los contribuyentes reciben en prestaciones lo que pagan en impuestos (value for money), es decir, su actividad se centra en efectuar análisis económicos de eficiencia y de eficacia.

El ciclo presupuestario atraviesa las fases de elaboración y debate entre los meses de julio del año anterior al que se inicia la ejecución del presupuesto y termina en el mes de abril de este año, que es el momento en que empieza el periodo de ejecución. La fase de ejecución dura un año, empezando en abril y terminando en marzo del año natural siguiente.

La elaboración del presupuesto corresponde al "Department of Finance" y se inicia con la redacción del "Plan Fiscal", entre los meses de julio a enero. El Plan Fiscal se presenta en la Cámara de los Comunes en el mes de febrero, aprobándose normalmente sin grandes cambios, y constituye el marco en el que se encuadran el conjunto de propuestas detalladas de gasto, que el "Department of Treasury" elabora y presenta a las cámaras. El "Department of Treasury" también recoge las estimaciones de gasto realizadas por los Departamentos y Agencias y las presenta a la Cámara de los Comunes donde se estudian, debaten y aprueban.

En la elaboración de las estimaciones de gasto participan los diversos Departamentos y Agencias, definiendo las cifras de gasto previstas, que después son remitidas al "Treasury Board Secretariat" donde se agregan en diversos documentos. Los documentos de previsiones de gasto, que están limitados por las estimaciones hechas en el "Plan Fiscal", y tienen tres partes, que contienen respectivamente, una perspectiva general, los términos específicos que la Cámara debe aprobar y los datos detallados de las actividades y gastos de cada uno de los programas propuestos por el gobierno.

El presupuesto aprobado por la Cámara entra en vigor el 1º de abril de cada año, pero a lo largo del año se presentan dos veces propuestas de gasto suplementarias con el fin de que sean aprobadas y puedan ser ejecutadas. El periodo de ejecución termina en marzo de cada año, fecha a partir de la que se inicia la fase de control externo.

Entre los principales problemas relacionados con el control y la gestión del presupuesto cabe destacar los esfuerzos por aumentar las competencias de los gestores y por mejorar el seguimiento de los objetivos de gasto. En particular, en opinión del equipo de la "Office of Auditor General of Canada" (1990), se aprecian defectos de organización que han conducido a una disociación entre la contabilidad y la

presupuestación. El sistema contable era incompleto y heterogéneo, aunque después del informe del "Public Accounting and Auditing Committee" creado en marzo de 1981 y el "Canadian Institute of Chartered Accountants", se ha ido homogeneizando.

Por otra parte, como ha indicado M. Dye (1990), se han venido apreciando imprecisiones en la definición de los objetivos de los programas, lo que dificulta estimar el grado de cumplimiento de los mismos por parte de los diferentes Departamentos y Agencias. Y, además, en el "Federal Government Reporting Study" faltaría un informe financiero anual, semejante al que realizan las empresas privadas, que permitiera tener una idea general de la gestión del sector público.

En general, se puede destacar el hecho de que en los años ochenta se hayan producido cambios importantes, descentralizando, para mejorar la eficiencia de los gastos, y centralizando, para controlar el gasto. Pero todavía queda claro en qué dirección se va a orientar en el futuro la mejora del control y de la gestión pública.

2. EL PRESUPUESTO EN LOS ESTADOS UNIDOS.

En los Estados Unidos (EEUU, en adelante) la legislación sobre la gestión financiera pública se inició con la Constitución de 1787, donde se indicaba que todos los gastos y los ingresos públicos deberían estar regulados por ley, y con la "Treasury Act" de 1789, en donde se definían las funciones del primer auditor e interventor (Comptroller), ligado, en principio, al Departamento del Tesoro (Treasury) (DT, en adelante).

Sin embargo, los acontecimientos de mayor influencia en el presente se pueden encontrar en años mucho más próximos. Cabe destacar la "Budget and Accounting Act" de 1921, por la que se creó el "Bureau of Budget", dentro del Department of Treasury, se creó la "General Accounting Office" (GAO, en adelante) dependiente del Congreso, se trasladó al Interventor General (Comptroller General) desde el "Department of Treasury" a la "General Accounting Office", y se ligó su dependencia al poder legislativo. Además, por esta ley se exigía la presentación de un presupuesto anual al Congreso para su aprobación.

Una fecha significativa para la organización y asignación de responsabilidades del presupuesto fue el año 1939, en el que la Oficina del Presupuesto (Bureau of Budget) se trasladó del "Department of Treasury" a la Oficina Ejecutiva del Presidente (Executive Office of the President).

Una de las normas que, junto a la "Budget and Accounting Act" de 1921, proporcionaron el marco básico para el control fiscal por el Gobierno Federal es la "Budgeting and Accounting Procedures Act" de 1950. Cabe destacar que la aprobación de esta ley supuso la aplicación de la técnica conocida como Presupuesto de Ejecución (Performante

Budgeting), lo que dió lugar a una innovación presupuestaria importante. Además, con esta ley se aprobaron los principios contables que deberían de seguir las Agencias Ejecutivas, y se establecieron sistemas de contabilidad y control interno siguiendo los criterios de la "General Accounting Office".

Una fecha significativa desde el punto de vista de las innovaciones de técnicas presupuestarias fue el año 1965, en el que el presidente Johnson decidió aplicar el PPBS (Planning Programming Budgeting System) a todo el Presupuesto Federal (en 1963 se había aplicado a Defensa). Sin embargo, pocos años después la administración estadounidense tuvo que suspender la aplicación de esta técnica presupuestaria.

En el año 1970 se produjo una reorganización importante en la administración estadounidense. En este año la Oficina del Presupuesto (Bureau of Budget) fue reorganizada, pasando a denominarse Oficina de Gestión y Presupuesto (Office of Management and Budget) (OMB, en adelante). Esta asumió, además de las responsabilidades en la presupuestación que ya tenía, responsabilidades de gestión, lo que implicaría encargarse de la organización, del desarrollo de nuevos sistemas de información, de la mejora de la presupuestación y de los sistemas de contabilización.

En 1974 se aprobó la "Congressional Budget and Impoundment Control Act" que supuso una novedad importante en el proceso presupuestario. Por esta ley, se modificó el año fiscal, se creó la Oficina de Presupuesto del Congreso (Congressional Budget Office) y se estableció el procedimiento presupuestario del Congreso.

Con el fin de mejorar la coordinación de las actividades de inspección y auditoría, tradicionalmente separadas, en 1978 se aprobó la "Inspectors General Act" por la que se crearon centros de inspección en los Departamentos y Agencias más importantes.

En el año 1980 no se aprobó ninguna ley significativa. Sin embargo, es preciso destacarlo como un año importante desde la perspectiva de la reformas presupuestarias, ya que resultó elegido nuevo Presidente de los EEUU Ronald Reagan. El elemento relevante de esta elección es que en su programa se incluían promesas de reducción de los impuestos y gastos e intenciones de mejorar la gestión del gasto público.

En 1982 se aprobó la "Federal Managers' Financial Integrity Act" por la que se exigía a los Jefes de los Departamentos y Agencias, un informe anual, además del que debían redactar para el Presidente y para el Congreso. En este informe se debería evaluar los sistemas de control y explicar si sus sistemas de contabilidad se adaptaban a los principios exigidos por la "General Accounting Office".

Además, se aprobó la "Debt Collection Act" por la que se pedía a cada Departamento y Agencia crear un programa global de gestión del crédito, para asegurar la recaudación de todas las cantidades debidas a la Administración Federal y facilitar un servicio contable eficiente y efectivo, mejorando la precisión y la oportunidad de los informes financieros. Incluso se aprobó "The Prompt Payment Act" por la que la Administración pagaría a sus contratistas en el plazo de 30 días después de la recepción de sus facturas.

Por otra parte, los poderes ejecutivo y legislativo viene repartiéndose competencias sobre el funcionamiento de la institución presupuestaria. El ejecutivo está obligado tradicionalmente a administrar la actividad económica del gobierno y a informar al Congreso de su actuación. Su organización básica se basa fundamentalmente en Departamentos y Agencias, que son instituciones con un elevado grado de autonomía de gestión, aunque desde 1982 están obligadas a informar sobre sus sistemas de contabilidad y control internos.

Las instituciones más significativas desde el punto de vista del presupuesto son la OMB (Office of Management and Budget), GSA (General Services Administration), DT (Department of Treasury), OPM (Office of Personal Management), que dependen del ejecutivo, y la GAO (General Accounting Office) y la CBO (Congressional Budget Office), que dependen del Congreso.

La OMB (Office of Management and Budget) se creó en 1921 por la "Budget Accounting Act" y tiene como misión más importante elaborar la propuesta de presupuesto del Presidente. Para ello dicta normas y negocia con los Departamentos y Agencias. Además, realiza estudios de previsión, supervisa y controla la gestión del presupuesto, genera controles internos, revisa las estructuras organizativas y los procedimientos de gestión y se encarga de informar al Presidente.

Dentro de la "Office of Management and Budget" existe la "Office of Federal Financial Management", que es la que se encarga de dictar las normas básicas y de supervisar los sistemas de gestión. El presidente se asesora del "Council of Economic Advisers", que es el encargado de hacer estudios de previsión económica.

El DT (Department of Treasury) es el contable y el administrador del Gobierno, centraliza la contabilidad pública, coordina la gestión de la Deuda Pública, gestiona la recaudación de fondos y es el responsable de la política de gestión de caja. Establece las normas contables básicas y determina la forma en que hay que recoger información con el fin de facilitar la gestión financiera.

La GSA (General Services Administration) lleva a cabo la gestión del Patrimonio Público. Es el responsable del registro de la propiedad pública y emite informes sobre la situación del patrimonio público.

La OPM (Office of Personal Management) es una de las pocas instituciones, junto con el "Department of Treasury y la General Services Administration", con competencias horizontales, y es la encargada de dirigir la gestión de personal de la administración federal.

Las instituciones ligadas al legislativo también tienen un papel muy destacado en la gestión del presupuesto. El Congreso discute y aprueba el presupuesto, pero realiza adicionalmente una labor muy activa en su elaboración, ya que participa con los Comités de Asignaciones Presupuestarias. Además, existen comités de investigación específicos, que pueden realizar estudios especiales sobre diferentes aspectos del gasto. En particular, existen dos instituciones muy importantes que dependen del Congreso como son la GAO (General Accounting Office) y la CBO (Congressional Budget Office).

La GAO (General Accounting Office) se creó en 1921 por la "Budget Accounting Act". En 1921, como se ha indicado anteriormente, se trasladó a esta institución, al Interventor (Comptroller) desde el Department of Treasury, que es quién la dirige desde entonces. Entre sus tareas específicas cabe destacar la vigilancia en la ejecución de los programas aprobados por el Congreso, y en la evaluación de los programas, actividades y operaciones financieras de los departamentos, agencias, contratistas y concesionarios. Además, hace recomendaciones para la mejora de la eficacia y la eficiencia del gasto, audita los programas y actividades financieras y realiza informes para el Congreso y para los diferentes Departamentos. Es el auditor del Ejecutivo y entre sus cometidos más importantes destaca la elaboración de los principios contables y el asesoramiento para su correcta aplicación.

La CBO (Congressional Budget Office) se creó en 1974 por la "Congressional Budget and Impoundment Control Act". Su misión es informar al Congreso, hacer previsiones económicas, analizar la política presupuestaria y realizar estudios

específicos. Además, estima los costes de las propuestas legislativas y emite un informe anual sobre el Presupuesto.

La gestión del presupuesto es una función compartida entre el legislativo y el ejecutivo. La constitución da al Congreso el poder de decidir sobre la asignación de recursos, pero es el ejecutivo quien propone inicialmente el contenido del presupuesto y ejecuta posteriormente el gasto. La fase de elaboración, debate y aprobación del presupuesto tiene lugar en un periodo que se inicia en el mes de abril de año anterior al que va a iniciarse la ejecución del mismo, es decir, dieciocho meses antes del inicio del año fiscal, en que tiene lugar la ejecución, que se inicia en octubre de cada año.

El presupuesto se elabora inicialmente por el ejecutivo, entre los meses de abril y diciembre. En este periodo la "Office of Management and Budget" marca las directrices e intercambia información con todos los Departamentos y Agencias. Las directrices se basan: a) en la ejecución de presupuestos anteriores, especialmente el del periodo anterior, que se está juzgando en el Congreso en ese momento; b) en el que se está ejecutando en ese momento; y c) en las previsiones del Consejo de Asesores Económicos y en el Departamento del Tesoro. El ejecutivo propone los programas de gasto, establece las cifras planeadas, hace una valoración de la política fiscal inicial, prepara previsiones específicas de gasto, estima ingresos, y envía el documento al Presidente para su revisión, que remite posteriormente al Congreso en enero de cada año.

En el Congreso, con ayuda de la "Congressional Budget Office", entre los meses de enero y octubre, se estudian los efectos económicos del presupuesto en la economía nacional y se establece la política fiscal para el año fiscal siguiente. En particular, se aprueban los ingresos y los gastos, especificándose su clase y distribución por programas.

El año fiscal se desarrolla entre el 1 de octubre y el 30 de septiembre del año siguiente. En la ejecución el Tesoro es el encargado de realizar los pagos autorizados, de elaborar informes y de llevar a cabo el proceso de control. Finalmente, la "General Accounting Office" evalúa el proceso de ejecución. En particular, demanda cuatro clases de informes anuales: los estados de situación financiera, los de operaciones realizadas, los de cambios en la posición financiera y las desviaciones presupuestarias⁵.

Uno de los principales problemas, que se ha venido presentando en la gestión del Presupuesto Federal en EEUU, es la falta de información precisa y actualizada que permita elaborar y gestionar adecuadamente sus recursos. Esto se debe fundamentalmente, en opinión de Ron Points (1990), a la ausencia de una única organización que se responsabilice y dirija la gestión del presupuesto, es decir, de una institución o de un responsable de su gestión, que él denomina Jefe de la Oficina Financiera (Chief Financial Office).

El sistema de gestión financiero también está fragmentado, ya que la información de los Departamentos y Agencias no se integra bien a nivel federal, ni siquiera los Departamentos y Agencias tienen centralizada toda la información, debido en parte a sus enormes dimensiones. Además, la disciplina financiera no es muy estricta, lo que da lugar a la aparición de problemas estructurales de gestión financiera y a grandes déficits.

En relación con la información de la gestión, se suele demandar un mayor desarrollo de la contabilidad patrimonial. En particular, la "General Accounting Office" suele destacar los defectos en sus informes, pero que no tiene

⁵ Las líneas actuales de reforma tienen como principales objetivos coordinar el sistema de gestión financiera y fortalecer la evaluación de programas, para la que se ha creado el "Management by Objectives System" que incluye más de 50 programas de gasto. En 1990 se creó la "Office of Federal Financial Management" dentro de la OMB y la figura del "Chief Financial Officer", con el fin de homogeneizar la gestión financiera, unificando las competencias que la OMB, el DT y la GAO tenían hasta el presente. La intención actual es nombrar un "Chief Financial Officer" en cada Dto y Ag, que se encargará de la gestión, contabilidad, control y de informar al director de los mismos.

autoridad para imponerla. Este tipo de contabilidad es, como ha afirmado el Comptroller General de la GAO, Elmer B. Staats(1990), útil, fundamentalmente, a las auditorias, por lo que el Congreso, la Office of Management and Budget y los Departamentos y Agencias no están muy convencidos de su utilidad. Es decir, se hace patente la disociación entre el interés en la "Office of Management and Budget" por el criterio de caja y el interés de la "General Accounting Office" por la contabilidad patrimonial. El tradicional énfasis por el control de los fondos ha obstaculizado la integración de la presupuestación y la contabilidad, con la consiguientes dificultades en la elaboración de los presupuestos al no basarse en datos contables precisos. Por otra parte, el sistema de presupuestación genera tensiones políticas en las decisiones de asignación de recursos.

Además, no hay información suficiente de costes, para que los gestores puedan formular sus políticas y controlar mejor el gasto. La calidad de la información es baja, como ha afirmado Ron Points(1990), ya que los informes financieros son habitualmente incompletos, no aparecen en el momento deseable del tiempo, son inconsistentes y no son precisos. No hay suficientes informes de actuación presupuestaria, de manera que pueda conocerse con precisión las diferencias entre la previsión y la ejecución real del presupuesto. Una de las causas de este problema radica en que el presupuesto se elabora a nivel de Programa o Actividad, pero la contabilización se hace en los Departamentos y Agencias, es decir, a nivel de créditos presupuestarios.

3. EL PRESUPUESTO EN NUEVA ZELANDA.

Nueva Zelanda cuenta con un sistema financiero completo desde 1856, cuatro años después de alcanzar el estatuto de autonomía. Desde entonces se han producido diversos acontecimientos importantes en la gestión pública, pero ninguno tan significativo como los ocurridos en la última década.

Como antecedentes del proceso de reforma reciente se pueden citar la aprobación de la State Services Act en 1962, por la que se regulaban las relaciones entre los funcionarios y una parte importante de la actividad financiera pública, y el Informe del Tesoro de 1967 proponiendo innovaciones en la gestión presupuestaria basadas en el PPBS.

Las mejoras técnicas se basaron en la ordenación de planes de gasto, en el establecimiento de criterios de selección de inversiones y se creó un sistema de liquidación mensual del presupuesto. Además, se crearon instituciones como la SIGMA (System of integrated Government Management Accounting) y el COPE (Committee of Officials on Public Expenditure).

En 1977 entró en vigor de la "Public Finance Act", por la que se regularon todos los aspectos de la actividad financiera pública y en 1978 el Informe Shailes del Comptroller indicaba la necesidad de aplicar la contabilidad económica.

En 1982 se presentó el Informe Neilson con el fin de mejorar la gestión de los Departamentos y de aumentar la información entregada a la "House of Representatives" y a la sociedad en general.

El inicio de las reformas recientes de la gestión pública tiene su origen en el año 1984 en que salió elegido un

gobierno laborista con la intención de activar la competitividad del sector público y de mejorar la eficiencia.

En los primeros años de gobierno se introdujo más competencia en los mercados, se desregularon diversas actividades, y se redujeron aranceles y subsidios a empresas. Además, se inició una reforma en la organización de las empresas públicas y se aplicaron políticas monetarias activas⁶.

Una acción significativa fue la aprobación en 1986 de la ") SOE (State-Owned Enterprises Act), por la que se separaron de las administraciones públicas las actividades comerciales y se procedió a organizarlas como empresas privadas. Además, se establecieron mecanismos para conocer de forma explícita las subvenciones y otras ayudas públicas a las empresas.

El segundo paso más significativo fue la aprobación en 1988 de la "State Sector Act", por la que se redefinieron las relaciones entre los Departamentos y los Ministros, se creó un nuevo régimen laboral y de relaciones industriales, se sustituyeron los altos funcionarios "Chief Executive" por personas contratadas. Esta sustitución se produjo a la vez que, a los jefes ejecutivos de las Agencias, se les concedía mayor capacidad de gestión y a unas mayores responsabilidades. De esta manera la gestión pública en Nueva Zelanda adquiriría un carácter mucho más privado, en el sentido de más competitivo, que en ningún otro país desarrollado de economía mixta de mercado.

En 1989 se avanzó un poco más en esta línea privatizadora, aprobándose una nueva "Public Finance Act", por la que se puso en vigor una nueva contabilidad de tipo

⁶ En los años 70/80 el Sector privado mantenía unos niveles de protección elevados con subsidios importantes y muchos mercados intervenidos y regulados. Y en 1984 se procedió a una desregulación financiera, reducción de la protección de los mercados internos y se estimuló la competencia. Además, inició la reforma más radical probablemente de todos los países en el Sector Público, con el fin de mejorar la eficiencia.

empresarial, para juzgar con mayor precisión la gestión del gobierno

La organización básica es la tradicional en los países con régimen parlamentario democrático, en los que el ejecutivo estima los gastos previstos para el ejercicio siguiente y el Parlamento los aprueba.

Las instituciones relacionadas con el presupuesto son semejantes a las de otros países anglosajones. Tanto el ejecutivo como el legislativo están involucrados, principalmente en aspectos de elaboración y control.

En el ejecutivo se pueden destacar el PMCO (Prime Ministre Office and Cabinet Office), que constituye el centro de decisión en materias financieras del gobierno, el Treasury y el SSC (State Services Commission). Por su parte, el legislativo, dependiendo de la Cámara de Representantes existen la AO (Audit Office) y los SC (Select Committees).

El Tesoro es la institución que tiene mayores competencias en la elaboración del presupuesto, que es, además, quien lo lleva a efecto en coordinación con los Departamentos. Además, realiza estudios de previsiones macroeconómicas donde se enmarca el presupuesto.

El Treasury es también el responsable de las compras y de asesorar la gestión financiera de los Departamentos. Además, centraliza la gestión monetaria.

El SSC(State Services Commission,OPM de USA) tenía tradicionalmente la competencia de nombrar a los "Chief Executive", y de asesorar al gobierno sobre el funcionamiento de la administración. Se encarga de los asuntos de personal y de su formación, siempre que las competencias no han sido transferidas a algún Departamento, y de revisar la actuación de los Departamentos y de los Jefes de Departamento.

La AO (Audit Office) estaba compuesta por el "Auditor General", el "Deputy" y una tercera persona nombrada por el primero. Su misión es la de asegurar el cumplimiento de la Ley presupuestaria. Anualmente realiza un informe anual.

Los SC (Select Committees) son comités de estudio de los informes y presupuestos, que se encargan de hacer estudios detallados por Departamentos.

En el sistema anterior a los cambios introducidos en los años ochenta, la elaboración del presupuesto era competencia del Ministerio de Finanzas que estudiaba y valoraba con los "Chief Executive", entre los meses de septiembre y diciembre, los costes de los servicios que se iban a suministrar con el presupuesto, dando lugar al informe de propuestas de gasto. La Cámara de los Comunes recibía en el mes de julio el presupuesto, donde era estudiado por los "Select Committees" y, en su caso, aprobado.

Los cambios en el ciclo presupuestario han dado lugar a una nueva configuración de las fases. Ha quedado el periodo de septiembre-diciembre para el estudio de los costes por los ministros y los "Chief Executives" y la elaboración del "Fiscal Outlook", el de enero-junio para la elaboración del presupuesto y fijación por el gobierno de los niveles de outputs que debe de suministrar los Departamentos, 1 de julio-30 de junio año financiero, siendo la propuesta de consignaciones enviada al parlamento antes del 30 de julio donde los "Select Committees" la examinan.

En el nuevo sistema, como han indicado Frances Goldman y Edith Brashares (1991, pags.75-85) gobierno es el responsable de la elección de los mejores programas para lograr sus objetivos, mientras que los "Chief Executive" son los responsables de la ejecución del programa con la máxima eficiencia, es decir, de la elección de la adecuada combinación de inputs para producir los servicios al menor coste.

Los problemas planteados por el sistema tradicional de presupuestación eran equivalentes a los de otros países de su entorno: crecimiento incontrolado de los gastos, elaboración de presupuestos de medios, sistema de contabilidad de caja, escasez de información, etc. Sin embargo, las leyes de 1988 y 1989 generaron una auténtica revolución que dió lugar a grandes cambios en la estructura organizativa y funcional.

En la elaboración, se ha sustituido el sistema de asignaciones de inputs por asignaciones de outputs, y se ha descentralizado el proceso de toma de decisiones.

Las propuestas de gasto aprobadas se envían, ahora, a los "Chief Executive", quienes estudian los servicios que van producir o prestar y proponen nuevos cambios. Entre los meses de enero y junio se negocian las propuestas y se fijan las producciones y los costes antes de que comience el año financiero el 1º de julio.

Hay un control interno que trata de asegurar que el gasto se realiza de acuerdo con la legalidad vigente y un control externo que elabora las Cuentas anuales que las remite al Parlamento para su aprobación. Además, se ha introducido un sistema de contabilidad patrimonial, con el fin de mejorar la calidad de la información.

La nueva estructura está basada en un sistema en el cual el gobierno fija los objetivos(outcomes) y los Departamentos diseñan programas(outputs) que permiten alcanzarlos. La nueva organización presenta tres clases de Departamentos: A) los semejantes a los Departamentos tradicionales de los que en julio de 1990 quedaban cuatro, B) los que tienen un "Chief Executive" y una gran autonomía de gestión, entre otras cosas, de compras, personal, gestión de capital circulante y capacidad para comprar y vender activos, y C) los muy próximos en organización a las empresas que, aunque

no pueden endeudarse por su cuenta ni fijar el valor de su output, cuando tienen beneficios deben de pagar al gobierno.

4. EL PRESUPUESTO EN EL REINO UNIDO.

La historia institucional en el Reino Unido es muy antigua. El origen de muchas instituciones, como la del Treasury o la del Comptroller y Auditor General, se puede encontrar en los siglos doce y trece. Sin embargo, la modernización de la gestión presupuestaria podría decirse que arranca de los años setenta.

Los antecedentes inmediatos de las reformas de gestión se iniciaron en la década de los años cincuenta. En esta época las estimaciones de gasto eran la única base para su definición. Los Departamentos enviaban al Tesoro sus previsiones de gasto, y allí se agregaban y se obtenía una idea de las necesidades.

Uno de los impulsos más importantes para la modernización de la gestión presupuestaria se originó con la publicación en 1961 del Informe Plowden sobre el control del gasto público (Control of Public Expenditure). Con base en este informe se empezaron a aplicar los Public Expenditure Surveys (PES)

En el año 1968 se publicó el Informe Fulton, con el que iniciaron realmente las transformaciones de los años 70, que luego en los años ochenta aumentaron considerablemente. Hasta esta época el sistema de información se había basado, en gran medida, en los principios desarrollados en el año 1866.

A finales de los años sesenta y principios de los años setenta, tras la experiencia estadounidense del PPBS, se terminó de introducir, en el Reino Unido, la presupuestación por programas y se empezó a controlar de forma más intensa el gasto público.

En estos años el sistema se apoyaba, como ha indicado Hirsch(1970), en los Public Expenditure Surveys(PES), donde se ordenaban las prioridades de las grandes líneas de gasto, los Program Analysis Review(PAR), donde se trataban los detalles de cada elemento de gasto, y en los Central Policy Review Staff(CPRS), donde se homogeneizaban las políticas de gasto.

En octubre de 1970 el gobierno publicó el Libro Blanco sobre "The Reorganization of the Central Government", que constituye el punto de arranque de la modernización de la gestión pública. En el año 1973 se creó el "Head of the Government Accountancy Service" en el Tesoro, y en 1976 se introdujeron límites cuantitativos de caja en la gestión del gasto público, con el fin de evitar los efectos monetarios negativos. Y, en 1979 se crearon, en la Cámara de los Comunes, los "Departmental Select Committees" con el fin de hacer un seguimiento de las actividades de los Departamentos, cuya importancia se reforzó en 1982/83.

Las mejoras que se lograron en los años setenta fueron pequeñas y progresivas. Sin embargo, hasta que no se formó un gobierno conservador no se iniciaron las reformas más importantes. La elección de un gobierno conservador, en el año 1979, con voluntad de reformar la administración y mejorar la eficiencia del gasto supuso un cambio radical en el grado de implantación de las reformas de la administración.

Una de las innovaciones más importantes del gobierno conservador fue la creación de la "Efficiency Unit" y el nombramiento del Derek Rayner como asesor para la eficiencia. Su actividad dió lugar a lo que se denominó Rayner Scrutinies, por las que se identificaron, por medio de análisis efectuados en periodos cortos de tiempo, mejoras de eficiencia en la gestión dentro de los diferentes Departamentos.

El trabajo de Rayner inspiró también el desarrollo en 1982 de la FMI(Financial Management Initiative), en la que se

considera como muy importante la relación entre los cambios financieros y las mejoras generales de gestión. En particular, se señalaba la importancia del sistema del control, el seguimiento en la ejecución de los gastos y los estudios de valoración de los servicios prestados (value for money), como aspectos fundamentales para lograr mejoras de gestión. Su aplicación fue la base de los cambios que tuvieron lugar más adelante.

En 1983 se aprobó la "National Audit Act" por la que se creó la NAO (National Audit Office) asumiendo las funciones del "Exchequer and Audit Department", existente desde 1866. Con esta ley se otorgó al Parlamento la autoridad para realizar estudios de eficiencia.

En el período 1983/84 se introdujeron los planes de gasto y límites, para su ejecución, en términos de caja, pero se dejó algo de flexibilidad. En la década de los años ochenta se añadieron otras limitaciones de tipo no financiero y financiero⁷

La idea de introducir responsabilidades a los gestores se plasmó a partir de 1988, cuando se publicó un informe de la Unidad de Eficiencia, conocido como "The Next Steps". Por él se trataba de dar responsabilidades a los gestores de las Agencias dentro del marco definido por los Departamentos, nombrándose a un alto funcionario como "project manager", es decir, como gestor responsable de la actividad que realice. Este proyecto está en pleno desarrollo en el presente.

⁷ Se crearon controles de costes corrientes, de los cuales tres se introdujeron en 1986 que son de caja muy específicos y que además sirven para hacer seguimiento.

También hubo cambios en los documentos financieros como son:

a) Autumn Statement (AS), originario del año 1960 (el Green Budget, propuesta de los Departamentos que se publica en otoño, dió lugar a private Study Group), en los 80 se convirtió en el principal objetivo de escrutinio del gasto.

b) Public Expenditure White Paper (PEWP).

c) Financial Statement and Budget Report (FSBR).

La actividad presupuestaria en el Reino Unido afecta, como en todos los demás países estudiados, al ejecutivo⁸ y al legislativo⁹. En el ejecutivo los organismos más importantes relacionados con el presupuesto son el DT (Department of Treasury), la PGO (Paymaster General's Office) y la OMCS (Office of the Minister for the Civil Service). En el legislativo cabe destacar el PAC (Publics Accounts Committee) y la NAO (National Audit Office).

El "Department of Treasury" tiene como misión principal planificar el gasto, elaborar el presupuesto, controlar los gastos e ingresos y es el responsable de la mayor parte de las funciones de contabilidad y gestión financiera. Dos de sus Senior Officials son el "Head of Government Accounting Service" (GAS), y el "Treasury Officer of Accounts".

El responsable de asesorar al Tesoro y a los Departamentos sobre materias de gasto es el "Treasury Officer of Accounts". Su principal papel es planificar y controlar el ingreso y el gasto. Asesora, aunque de hecho impone sus criterios, a los Departamentos en asuntos financieros y económicos, y actúa como centro de desarrollo de la gestión y de la contabilidad.

Además, comparte con la OMCS (Office of the Minister for the Civil Service), que forma parte del Cabinet Office, la responsabilidad para llevar a la práctica los cambios de gestión. Participa en las negociaciones salariales y tiene estrechas relaciones con los servicios de "Internal Revenue y Customs and Excise".

⁸ Cada Departamento tiene:
 -Un Accountig Officer que es normalmente el Jefe del Departamento.
 -El Principal Finance Officer, al que se informa de la auditoría interna, que da apoyo financiero y contable a los Departamentos.
 -La Finance División que aprueba el contenido de las propuestas de gasto, obtiene fondos y promueve la eficiencia.
 -La Account Branch que lleva la contabilidad.

⁹ Existen del orden de trece comités parlamentarios para efectuar el análisis de los planes de gasto y otras materias económicas.

La PGO (Paymaster General's Office) lleva la administración de la "Consolidated Loans Fund", que representa la caja única del Gobierno y tiene responsabilidades en muchos de los mecanismos de pagos y de ingresos, como pensiones. Además, proporciona servicios de banca al gobierno y suministra información sobre el gasto al Tesoro y a los Departamentos.

La OMCS (Office of the Minister for the Civil Service) comparte con el Tesoro la responsabilidad para llevar a la práctica los cambios introducidos en la administración y gestión pública¹⁰.

La Cámara de los Comunes ha visto recientemente aumentada su capacidad de actuación en relación con el presupuesto, ya que en 1983 se creó la NAO (National Audit Office), a cuyo cargo se nombró el "Comptroller and Auditor General". Su misión es auditar y asegurar que el dinero, asignado por el Parlamento, se ha empleado en el fin propuesto. Además, examina las cuentas de ingresos del gobierno, recomienda mejoras en los sistemas de contabilidad y efectúa análisis de eficacia y la eficiencia.

Los PAC (Publics Accounts Committees) evalúan informes de diferentes ministerios y sobre las actividades del gobierno en general.

El ciclo presupuestario sigue los principios básicos tradicionales de elaboración por el Ejecutivo y de aprobación por el Legislativo. En el mes de enero, quince meses antes del comienzo del año fiscal, el "Treasury" junto con los diferentes Departamentos empieza a elaborar el "Public Expenditure Survey", que tiene una perspectiva de gasto de tres años.

¹⁰ El "Permanent Secretary" es el máximo responsable de la ejecución, contabilidad y control interno del gasto, desarrolla tareas de "Accounting Officer", de él dependen el "Principal Establishment Officer", que dirige la ejecución del gasto. Por otra parte, el "Principal Financial Officer" es el responsable de la legalidad y eficiencia del gasto y de comunicar al ministro de hacienda al Tesoro y a la "Internal Audit Unit".

jo* El "Prime Minister's Advisory on Efficiency and Effectiveness" es el jefe de la Efficiency Unit, discute las estrategias presupuestarias y de ejecución y supervisa las escrutinios de la "Efficiency Unit".

Una vez concluido, en julio, es remitido al ejecutivo, quien lo valora y fija las previsiones de gasto para los tres años siguientes. Después el "Chief Secretary to the Treasury" y los Departamentos negocian y tratan de ajustar los gastos fijados por el gobierno con sus propuestas y, en caso de desacuerdo, se acude a un arbitraje.

En noviembre se publica el acuerdo final al que se ha llegado en el ejecutivo sobre el documento denominado "Autumn Statement". De este documento el Tesoro y el SSC (State Services Commission) informan a la Cámara de los Comunes. Finalmente, en enero del año en que va a entrar en vigor el presupuesto se publican todos los detalles del gasto.

El debate del presupuesto en la Cámara de los Comunes se extiende desde enero hasta, a veces, el mes de agosto, incluso cuando ya ha empezado el año fiscal. El año fiscal comienza el 1º de abril y finaliza en marzo del año siguiente.

Aunque desde hace unos veinte años se han venido introduciendo mejoras, ha sido en los años ochenta cuando se han producido los cambios más significativos.

Uno de los problemas tradicionales, como ha indicado Andrew Likierman (1990), que ha sido corregido en parte, pero no solucionado totalmente, es el de los mecanismos de control del gasto público, entre los cuales se puede destacar el de la corrección de los efectos de la inflación.

Se ha desarrollado y extendido la contabilidad patrimonial, sin embargo, es más compleja que la contabilidad de caja. Uno de los principales problemas para el desarrollo de esta contabilidad es el problema de la valoración de los activos públicos y la ausencia de medidas de producción públicas. Por otra parte, la contabilidad por el criterio de caja es más operativa y sencilla y sobre todo da satisfacción a las preocupaciones macroeconómicas del Tesoro.

Por otra parte, no queda claro si la gestión y los informes y el control financiero deben de aproximarse más al sector privado o si las diferencias en las instituciones, la naturaleza de la contabilidad, y el contexto político de la gestión impiden traspasar la experiencia de uno al otro.

A pesar de los enormes esfuerzos de control parlamentario, los resultados no han sido todo lo útiles que se esperaba, los análisis de los "Select Committees" han sido desiguales, a veces por falta de motivación, y los del PAC (Publics Accounts Committee) y de la NAO (National Audit Office), al recibir la información más orientada para valorar la producción pública no han tenido en cuenta la importancia de los aspectos de gestión de las operaciones públicas.

La ejecución del gasto se ha encontrado con dificultades de definición de variables proxí de los outputs finales. Además, se han puesto de manifiesto otros problemas relacionados con la complejidad del trabajo a realizar, ya que no es fácil formar suficiente número de personal especializado para todas las instituciones públicas o contratarlo con los niveles de sueldo que suele haber en el sector público.

Los intentos de mejorar la gestión mediante la descentralización de competencias se enfrenta a conflictos entre las cesiones y descentralización de competencias y los controles centralizados, ya que el Tesoro teme la pérdida de control del gasto. No obstante, desde la "Next Steps Initiative" de 1988 se ha iniciado un proceso de creación de Agencias con mayor grado de independencia, a cuya cabeza se nombra entre los funcionarios un jefe ejecutivo (Chief Executive) responsable ante el ministro correspondiente.

5. CONCLUSIONES MAS DESTACABLES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

La experiencia internacional reciente pone de manifiesto que las preocupaciones actuales se dirigen hacia la mejora de la gestión de los recursos que administra el sector público.

El resumido análisis de los pocos países que aquí se han estudiado permite sacar algunas conclusiones sobre el momento en que se han introducido mejoras, las instituciones, el ciclo presupuestario y los principales problemas a los que han tenido que enfrentarse.

Los antecedentes recientes más significativos relacionados con las mejoras en la gestión del presupuesto se pueden fijar en los años sesenta cuando se introdujo en Estados Unidos el PPBS y cuya experiencia impulsó su aplicación en otros países. En Nueva Zelanda en 1967 y en el Reino Unido y Canadá a finales de los años sesenta y principios de los setenta se introdujeron técnicas en la gestión basadas en las nuevas técnicas presupuestarias. Sin embargo, los cambios más significativos en la gestión del presupuesto han tenido lugar en la última década.

Algunos países han empezado este camino antes que otros pero ha sido en la década de los años 80 cuando se ha producido el principal impulso modernizador de la gestión pública.

La corriente modernizadora, a pesar de estar inspirada en la desregulación o privatización, no parece estar relacionada con la ideología de los partidos políticos que gobiernan en los diferentes países, pues si bien es cierto que los partidos conservadores iniciaron las reformas en EEUU y en el Reino Unido, ha sido en Nueva Zelanda donde se han tomado decisiones más radicales de reforma, bajo la dirección de un gobierno laborista.

Desde el punto de vista institucional es preciso señalar, en primer lugar, la participación en todos los países desarrollados del ejecutivo y del legislativo en la actividad presupuestaria.

Las competencias del ejecutivo y del legislativo están bien diferenciadas y en todos los países el presupuesto se elabora y ejecuta por el gobierno y su administración, es decir, por el poder ejecutivo, y se aprueba y audita por el poder legislativo.

Todos los países tienen, a grandes rasgos, el mismo tipo de estructura institucional, donde el ejecutivo elabora el presupuesto, el parlamento lo aprueba, el ejecutivo lo gestiona y una institución independiente del ejecutivo lo fiscaliza.

Aunque, el legislativo aprueba las consignaciones presupuestarias, las propuestas gasto del ejecutivo suelen ser las que de hecho se aprueban sin muchas alteraciones. Sin embargo, el grado de influencia en la definición de los créditos presupuestarios varía de unos países a otros, según sus propias tradiciones. En este sentido en Estados Unidos el legislativo tiene una influencia más importante que en otros países en la determinación de los gastos en el presupuesto.

En general, en todos los países existen dentro del ejecutivo diferentes organismos para realizar tareas relacionadas con el presupuesto. Aunque, no se puede establecer una correspondencia única entre los organismos y sus competencias en cada país, en todos ellos existen instituciones semejantes que desempeñan funciones más o menos equivalentes.

En particular, en todos existen en el ejecutivo tres organismos específicos diferentes que desempeñan funciones aproximadamente semejantes. Estos organismos son en

Canadá el DF (Department of Finance), el TB (Treasury Board) y el SSC (Supply Services Canada), en Estados Unidos la OMB (Office of Management and Budget), GSA (General Services Administration), DT (Department of Treasury) y la OPM (Office of Personal Management), en Nueva Zelanda el PMCO (Prime Minister Office and Cabinet Office), el Treasury y el SSC (State Services Commission), y en el Reino Unido el DT (Department of Treasury), la PGO (Paymaster General's Office) y la OMCS (Office of the Minister for the Civil Service).

Aunque no se aplica una definición de funciones equivalente en cada país, dentro del ejecutivo se pueden identificar tres clases de funciones, que se suelen corresponder con la elaboración del presupuesto, la gestión de caja y la gestión de personal y patrimonio.

Por otra parte, es destacable la existencia, aparte de diferentes comisiones, dos clases de instituciones presupuestarias ligadas directa o indirectamente a los parlamentos. Estas instituciones son en Canadá el AGC (Auditor General of Canada) y el SCPA (Standing Committee on Public Account), en Estados Unidos la GAO (General Accounting Office) y la CBO (Congressional Budget Office), en Nueva Zelanda la AO (Audit Office) y los SC (Select Committees), y en el Reino Unido el PAC (Public Accounts Committee) y la NAO (National Audit Office).

Las funciones encomendadas a estas instituciones son bien definidas y semejantes en todos los países. Una de ellas ejerce el control externo. Su misión tradicional de intervención y control se ha ido modernizando en todos los países, para desempeñar funciones cada vez más amplias de auditoría y control de eficacia y eficiencia. La otra institución suele ser de creación reciente y tiene como misión analizar el presupuesto, las cuentas públicas o realizar estudios específicos e informar al legislativo.

Por otra parte, todos los países tienen un ciclo presupuestario semejante. No obstante, la fase de elaboración y debate es un poco más larga en unos países que en otros, sobre todo en aquellos en que el legislativo tiene más competencias en fijación de las propuestas de gasto.

El periodo de ejecución es un año, aunque el año financiero difiere entre ellos, ya que no todos los comienzan la fase de ejecución en el mismo mes. En EEUU el año fiscal transcurre entre los meses de octubre y septiembre del año siguiente. En Canada y en el Reino Unido el periodo de ejecución se inicia en abril y termina en marzo del año siguiente. Y, en Nueva Zelanda, tras las reformas actuales se extiende entre los meses de julio a junio del año siguiente.

En cuanto a la gestión del presupuesto, la experiencia de cada país es diferente. Entre los problemas más comunes y destacables se pueden señalar los de definición de objetivos, los de seguimiento de ejecución de los programas, los de información, el grado de autonomía de las decisiones y el equilibrio entre una gestión más de carácter privado o público.

En relación con las técnicas de presupuestación, aunque la presupuestación por programas constituye la base de la moderna presupuestación, en casi todos los países existen preocupaciones importantes en la definición de los objetivos de los programas o de las variables proxi, ya que adolecen de precisión, lo que a veces impide apreciar el grado de cumplimiento de los mismos por los Departamentos y Agencias.

En cuanto a la ejecución del gasto, a veces se critica la inexistencia de un adecuado seguimiento de la ejecución del gasto, que ponga de manifiesto las desviaciones respecto de lo presupuestado.

En relación con todos los problemas de información se puede apreciar una constante preocupación por mejorar la contabilidad. Sin embargo, las dificultades para aplicar un sistema contable amplio y completo ha impedido su implantación generalizada. En particular, el tradicional énfasis en el control de caja del gasto ha dificultado la integración de la presupuestación y de la contabilidad económica. La experiencia de estos países señala que es frecuente el escaso interés por la integración total, ya que a veces se produce una división de intereses entre diferentes instituciones. Las instituciones gestoras de la caja del Estado suelen estar preocupadas por los movimientos de caja, mientras que las instituciones de gestión necesitan información basada en la contabilidad económica.

En general, se aprecian demandas de mayor y mejor información, no solo sobre la gestión de caja y de la contabilidad económica, sino sobre la precisión o el retraso con que aparecen algunos informes, y también sobre la falta de coherencia de unos informes con otros, según la institución que lo realice.

Por otra parte con frecuencia se crítica la escasa autonomía de gestión y la excesiva dependencia de instituciones centrales, incluso para asuntos de escasa importancia económica. Sin embargo, estas críticas no son ni semejantes ni generales, y a veces los problemas de gestión se plantean desde la perspectiva contraria. Algunos países, como Canadá, no parecen haber encontrado el equilibrio entre la centralización de competencias por razones de caja y la de coordinación y la descentralización por razones de eficiencia, mientras que en otros países, como en EEUU, se reclama con cierta intensidad la centralización de toda la actividad financiera en un solo responsable.

En algunos países como en Canadá no son escasas las demandas de un informe financiero anual, semejante al que

realizan las grandes empresas privadas, que permitiera tener una idea general de la gestión del sector público.

Por otra parte, se puede identificar un problema de ámbito muy amplio, que podría resumirse diciendo que no queda claro si la gestión y los informes y el control financiero deben de aproximarse más al sector privado o si las diferencias en las instituciones, la naturaleza de la contabilidad, y el contexto político de la gestión impiden traspasar la experiencia del sector privado al público.

BIBLIOGRAFIA

- DOUGLAS , W.C. Y RITS, R.C. (1980) : "The relative efficiency of public and private firms in a Competitive enviromen : the case of canadian railrouts" Journal of Political Economics n°5, vol 88
- GOLDMAN, FRANCES Y BRASHARES, EDITH (1991): "Performance and Accountability: Budget Reform in New Zealand", en Public Budgeting & Finance , Winter, vol,11,n°4.
- HIRSCH, WERNER Z. (1973): "Program Budgeting in the United Kingdom", Public Administration Review, vol.33 marzo-abril.
- KENNETH, DYE M . (1990): "Value for Money: Toward Improuved Organizational Functioning", en Premchand(ed.), Government Financial Management. Issues and Country Studies, International Monetary Fund. Washington.
- LIKIERMAN, ANDREW (1990): "Government Accounting in the United Kingdom", en Premchand(ed.), Government Financial Management. Issues and Country Studies, International Monetary Fund. Washington.
- OFFICE OF AUDITOR GENERAL OF CANADA (1990): "The Canadian Experience", en Premchand, A.(Ed.): Government Financial Management.Issues and Country Studies, International Monetary Fund, Washington, 1990.
- POINTS, RON (1990): "Recent Developments in AccountingandFinancial Management in United States", en Premchand, A.(Ed.): Government Financial Management.Issues and Country Studies, International Monetary Fund, Washington, 1990.
- RUIZ-HUERTA, JESUS Y ONRUBIA, JORGE, (1992): El control de la genti3n p3blica, Mimeografiado.
- SHICK, ALLEN (1972): "Una Muerte en la Burocracia:La Desaparici3n del PPB Federal", Hacienda P3blica Espa3ola,n°31, pp.192-204, traducido de la publicaci3n original de la revista Public Administration Review n°2, March-April, 1973.
- STAATS, ELMER B.(1990): "Government Accounting: Promise and Performance", en Premchand, A.(Ed.): Government Financial Management.Issues and Country Studies, International Monetary Fund, Washington, 1990.
- ZAPICO GOÑI, EDUARDO (1989): La modernizaci3n simb3lica del Presupuesto. Instituto Vasco de Administraci3n P3blica

