

El margen de maniobra presupuestario de las Comunidades Autónomas. Método de análisis y aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón

Todos los gobiernos aspiran a obtener la máxima discrecionalidad o margen de maniobra en la gestión de su presupuesto. Sin embargo, esa discrecionalidad en la gestión presupuestaria se ve limitada inevitablemente, tanto externamente —decisiones de otros niveles de gobierno de ámbito superior—, como internamente —decisiones propias pretéritas que crean obligaciones de gasto—. El trabajo que presentamos nace del interés por conocer cuál es y cómo ha evolucionado la discrecionalidad o margen de maniobra presupuestario de las comunidades autónomas. Para ello, se propone un modelo de análisis basado en la clasificación de las operaciones de ingreso y gasto y en la explotación de información estrictamente presupuestaria. Se toma como caso de estudio la actividad presupuestaria en la Comunidad Autónoma de Aragón entre 1986 y 2000. Los resultados ponen de manifiesto la notable potencialidad analítica de esta línea de investigación.

Gobernu orok bere aurrekontuan eragiketak egiteko ahalmen handiena lortu nahi du. Hala eta guztiz ere, aurrekontuaren kudeaketan duen eskumen hori mugatuta dago nahitaez, bai kanpotik —gora-goko aginte-mailen erabakien ondorioz—, bai barrutik —gastu-obligazioak dakartzaten iraganeko erabakien ondorioz—. Autonomia-erkidegoen eskumena edo aurrekontuetan eragiketak egiteko aukera zein den eta nola garatu den jakiteko interesak eraman gaitu lan hau aurkeztera. Horretarako, diru-sarreraren eta gastuen eragiketak sailkatu eta aurrekontuari buruzko informazioa erabiltzean oinarritutako azterketa-eredua proposatu dugu. Aragoiko autonomia-erkidegoak 1986. eta 2000. urteen artean izandako aurrekontu-jarduera hartu da aztergaitzat. Emaitzek ikerketa-lerro honek analisiak egiteko balio duela agerian utzi dute.

Each government aspires to obtain the maximum capacity of manoeuvring with its budget. But, that discretionary act in the budgetary management is inevitably limited, both externally- decisions of other levels of superior scope government—, as well as internally – former proper decisions that create obligations of expense. The work that we present came out from the interest to know what is and how had developed the discretionary act or the budgetary manoeuvring margin of the Autonomous Communities.

An analysis model is proposed which is based on the classification of the income and expense operations and on the management of strictly budgetary information. The case to be studied is the budgetary activity in the Autonomous Community of Aragón between 1986 and 2000. The results point out to the important analysing potentiality of this line of investigation.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Modelo de análisis
 3. Resultados de la aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón
 4. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: presupuesto, disciplina presupuestaria, margen de maniobra presupuestario, comunidades autónomas, Aragón.

N.º de clasificación JEL: H72

1. INTRODUCCIÓN

La elaboración y aprobación del presupuesto es una de las principales tareas anuales a las que se enfrenta cualquier administración pública, ya que implica establecer las pautas a las que se deberán ajustar sus intervenciones financieras en el futuro inmediato, desde los grandes proyectos de inversión a las pequeñas partidas de gasto corriente, pasando por toda la amplia diversidad de transferencias. Ninguna administración, por pequeño que sea su tamaño, puede sustraerse a la sensación de que en el proceso presupuestario reside buena parte de su capacidad para decidir sobre la asignación de recursos y la redistribución de la renta. Sin embargo, la capacidad de cualquier administra-

ción de influir sobre el volumen global del presupuesto y sobre su estructura y destino concreto varía muy sustancialmente según sus competencias en materia de ingresos, sus responsabilidades en materia de gastos y los compromisos adquiridos en el pasado.

Este trabajo se ocupa, precisamente, de la medición del grado de discrecionalidad de que gozan los gobiernos regionales durante el proceso presupuestario (elaboración y ejecución del presupuesto) para decidir sobre el destino de los fondos de que disponen en cada ejercicio: grado de discrecionalidad al que denominamos «margen de maniobra presupuestario».

Aunque el objeto de estudio guarda relación con la autonomía financiera de las

comunidades autónomas, entendida como su capacidad para tomar decisiones sobre el volumen, la estructura y el destino de sus ingresos, no es equivalente, pues aquí asumimos como un dato el volumen y la estructura de los ingresos, y nos centramos exclusivamente en la capacidad para decidir el destino de los mismos. Por tanto, el trabajo no analiza lo que los gobiernos regionales podrían hacer si ejercitasen las posibilidades —considerablemente amplias en la actualidad— que la legislación sobre su sistema de financiación les permite (por ejemplo, la modificación de tipos en numerosos tributos cedidos, la imposición de recargos o el recurso al crédito), sino lo que pueden hacer con los ingresos de que efectivamente disponen en cada momento.

Utilizamos el término «gobierno regional» en un sentido amplio, más allá de su estricto significado jurídico, ya que en él incluimos tanto la acción del poder ejecutivo como la del legislativo. No en vano, la asignación de fondos se dilucida de modo especial en la fase de elaboración y aprobación del presupuesto (fijación del importe y distribución por programas y conceptos de los créditos para gastos), fase en la que intervienen ambos poderes. Además, el ejecutivo puede adoptar decisiones de asignación relevantes en la fase de ejecución: introduciendo modificaciones presupuestarias mediante cualesquiera de las vías disponibles al efecto; comprometiendo los créditos dentro de los conceptos de gasto aprobados (algunos de los cuales, como ciertos programas de transferencias, permiten una amplia discrecionalidad); o, simplemente, modulando el grado de ejecución de los créditos o su desarrollo temporal, espe-

cialmente en el caso de las inversiones y las transferencias.

El objetivo de este trabajo es diseñar un modelo de análisis que permita calcular el margen de maniobra presupuestario de cualquier gobierno regional en cualquier ejercicio pasado o presente, a partir de los datos que, sobre las operaciones de ingreso y gasto ejecutadas o previstas, se encuentran registrados en su cuenta de liquidación o en su presupuesto. Esto requiere un esfuerzo notable en la clasificación de las operaciones presupuestarias, de modo que sea posible distinguir la parte del gasto realizado que depende de decisiones autónomas adoptadas dentro del proceso presupuestario, de la parte que se ve afectada por condicionantes externos —decisiones de otros niveles de gobierno de ámbito superior— o por condicionantes internos —decisiones pretéritas del propio gobierno que crean obligaciones de gasto—.

Se pretende, por tanto, obtener una herramienta que permita medir qué se puede esperar realmente del proceso presupuestario en cuanto a la introducción de variaciones sustanciales entre ejercicios en la política de gasto. El conocimiento de esta cuestión tiene un considerable interés en todo momento, pero de modo muy especial cuando se producen cambios de gobierno, ya que, si el margen de maniobra realmente disponible es muy bajo, el nuevo gobierno se puede encontrar con serias dificultades para aplicar su programa. En tal caso, frente a las alternativas de renunciar a las políticas propias o incrementar la presión fiscal, ese gobierno puede optar por alternativas menos ortodoxas, como el recurso al endeudamiento (pasivos financieros) o la realización de operaciones extra-presupues-

tarias. Así, la insuficiencia del margen de maniobra puede inducir a la indisciplina presupuestaria, lo que cobra particular relevancia en un contexto como el actual en que la estabilidad presupuestaria se sitúa en el primer plano de los objetivos de las administraciones públicas españolas y europeas. Junto a estas implicaciones de política fiscal, destacan las de gestión pública, ya que la flexibilidad en la adopción de decisiones presupuestarias constituye una condición necesaria para un funcionamiento eficiente de la administración y para la eficacia de los gobiernos.

Con arreglo a lo expuesto, el planteamiento del trabajo es básicamente metodológico, ya que no existe ninguna investigación previa que pueda adoptarse como punto de partida¹. En su desarrollo se toma como referencia el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón entre 1986 y 2000, al objeto de dar soporte a la clasificación de las operaciones de ingreso y gasto y, también, para ilustrar las posibilidades que ofrece en la práctica este modelo de análisis de la actividad presupuestaria de los gobiernos regionales.

¹ El único trabajo empírico con un objetivo similar, referido al gasto del Estado en 1989 y 1990, es el de Gómez J., García A., Jorrín J. A.; Martín J. V. y Trueba J. C. (1990). Se trata de un trabajo pionero y riguroso, pero que, sin embargo, se centra exclusivamente en el estudio de los fundamentos jurídicos de cada tipo de gasto, con lo que queda un tanto alejado de nuestra perspectiva más económica y, sobre todo, resulta metodológicamente muy poco operativo si se piensa en la extensión del estudio al conjunto de las Comunidades Autónomas y a un número amplio de años. También lleva a cabo cálculos similares a los del margen de maniobra Barea (1998), que estima los gastos no financieros de los Presupuestos Generales del Estado que no provienen de decisiones adoptadas en ejercicios anteriores.

Tras esta introducción, el trabajo se estructura en tres secciones. En la primera se desarrolla el modelo de análisis, es decir, se aborda la tarea de definición e instrumentación de la medida del margen de maniobra. En la segunda se presentan los resultados de la aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón. La tercera y última ofrece conclusiones.

2. MODELO DE ANÁLISIS

El modelo de análisis que proponemos para medir el grado de discrecionalidad o margen de maniobra presupuestario de los gobiernos regionales descansa en la clasificación de los recursos y empleos. Al objeto de reflejar del modo más preciso posible la realidad, sin perder en operatividad, distinguimos cuatro grados de discrecionalidad en las decisiones presupuestarias: 1) discrecionalidad plena; 2) discrecionalidad alta; 3) discrecionalidad baja; 4) discrecionalidad nula. Esta clasificación la aplicamos sucesivamente a los recursos y a los empleos, aunque, como veremos, el verdadero margen de maniobra presupuestario se sustancia en el grado de discrecionalidad de los empleos².

En el caso de los recursos atendemos a la mayor o menor capacidad del gobierno regional para fijar su destino final concreto. En el de los empleos nos fijamos, tanto en las limitaciones impuestas por sus fuentes de financiación como, adicionalmente, en las derivadas del pro-

² Únicamente vamos a exponer las líneas básicas del proceso de clasificación. Para un mayor detalle, por capítulos, artículos y, en algunos casos, conceptos presupuestarios, véase Barberán (2003).

pio carácter del gasto —definido por la clasificación económica— y de su finalidad —definida por la clasificación por programas—. La perspectiva temporal básica que adoptamos es la del corto plazo.

2.1. Clasificación de los recursos

La perspectiva más tradicional en el estudio de los recursos de las comunidades autónomas españolas es la que atiende a la clasificación de los mismos en tres bloques, según que su finalidad principal sea asegurar la financiación de los servicios traspasados, hacer efectivo el principio de solidaridad regional o permitir el ejercicio de la autonomía financiera. Se trata, sin embargo, de una clasificación que ofrece pocas posibilidades en el marco de este trabajo, ya que no discrimina bien entre distintos ingresos según su grado de discrecionalidad.

La tipología que utiliza la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial en su Informe anual sobre la financiación de las comunidades autónomas para clasificar los recursos de éstas se adapta notablemente al fin aquí propuesto, ya que atiende, entre otras variables, a la discrecionalidad en su uso y los divide en incondicionados y condicionados. Los recursos clasificados como incondicionados son, efectivamente, recursos de los que la administración autonómica puede disponer con total libertad (discrecionalidad plena), en tanto que los clasificados como condicionados podrían subdividirse en varios subgrupos según el rigor de la condición.

Partiendo de esa tipología procedemos a la reclasificación de los recursos en los

cuatro bloques de discrecionalidad antes señalados.

En el bloque de discrecionalidad plena incluimos una amplia variedad de recursos sobre los que la hacienda regional tiene plena capacidad de decisión en cuanto a su uso sin que tenga que dar cuenta de ello a ningún nivel superior de gobierno. Comprende tanto recursos propios como transferidos (transferencias generales), con la característica común de que su uso no está sometido a condición alguna.

En el bloque de discrecionalidad alta incluimos aquellos recursos sobre los que pesa una restricción de carácter general a su libertad de uso. De nuevo coexisten recursos propios y transferidos (transferencias condicionadas en bloque) que tienen en común el encontrarse sometidos a alguna condición de uso que puede calificarse de amplia, como, por ejemplo, su destino exclusivo a un capítulo o a una función de gasto.

En el bloque de discrecionalidad baja incluimos únicamente recursos transferidos (transferencias condicionadas categóricas) cuyo empleo queda sujeto a una restricción estricta fijada por la administración que concede la financiación (central o europea). Esta restricción suele traducirse en términos de proyectos de inversión, programas de transferencias o provisión de servicios perfectamente identificados, seleccionados de mutuo acuerdo entre las administraciones implicadas pero con sujeción a los criterios prefijados por la administración financiadora. Así, una vez establecido el acuerdo en forma de plan, programa, convenio o contrato, la capacidad del gobierno regional para proceder a la reasignación

de créditos, queda limitada a su fase de ejecución, y será más o menos amplia dependiendo de cómo estén definidos los términos de los proyectos o programas.

En el bloque de discrecionalidad nula incluimos sólo recursos transferidos (transferencias condicionadas categóricas) sujetos a una restricción extrema fijada por la administración financiadora: su destino es la concesión de transferencias a otros agentes económicos — públicos o privados— con arreglo a los criterios establecidos por la administración que concede la financiación y sin

que quepa ningún margen de maniobra para el gobierno regional, ni siquiera en el proceso de ejecución. Al respecto puede hablarse de meras transferencias gestionadas, cuyo paso por el presupuesto autonómico no tiene ningún efecto, por lo que resultaría perfectamente prescindible y sustituible por una relación directa entre la Administración central o europea y los destinatarios últimos de las ayudas.

El resumen de la clasificación obtenida tras el análisis pormenorizado de los distintos conceptos de ingreso se recoge en el cuadro n.º1.

Cuadro n.º 1

Clasificación de los recursos de las CC AA según el grado de discrecionalidad que permiten en las decisiones presupuestarias

1. Discrecionalidad plena	— Tributos propios. — Recargos sobre tributos estatales. — Tributos cedidos. — Rendimiento de la tarifa autonómica del IRPF. — Tasas afectas a los servicios transferidos. — Precios públicos y otras tasas. — Reintegros y otros ingresos (capítulo 3). — Participación en ingresos generales del Estado. — Participación en ingresos territoriales del Estado por IRPF. — Transferencias por aplicación del Fondo de Garantía. — Participación de las Comunidades Autónomas uniprovinciales y Ciudades Autónomas por recursos provinciales. — Transferencias por coste efectivo de los servicios traspasados. — Ingresos patrimoniales (capítulo 5). — Enajenación de inversiones reales, excepto terrenos ISVA (capítulo 6). — Activos financieros (capítulo 8)
2. Discrecionalidad alta	— Transferencias para la financiación de los servicios traspasados por la Seguridad Social (servicios sanitarios y sociales). — Fondo de Compensación Interterritorial. — Otras transferencias en bloque. — Pasivos financieros (capítulo 9).

3. Discrecionalidad baja	— Venta de terrenos ISVA. — Ayudas con cargo al presupuesto general de la Unión Europea (excepto subvenciones del FEOGA-Garantía y otras transferencias gestionadas) (*). — Ingresos propios o transferidos destinados a la cofinanciación de las ayudas con cargo al presupuesto general de la Unión Europea (*). — Convenios. — Otras transferencias categóricas.
4. Discrecionalidad nula	— Participación de los entes locales en los ingresos del Estado. — Subvenciones del FEOGA-Garantía. — Contratos programa. — Subvenciones gestionadas. — Otras transferencias gestionadas.

(*) En la perspectiva de largo plazo estos recursos pasarían a clasificarse en el bloque de discrecionalidad alta.

Fuente: Elaboración propia

2.2. Clasificación de los empleos

Una vez que los recursos han sido clasificados según los distintos grados de discrecionalidad que permiten las restricciones impuestas de origen debe efectuarse una nueva ronda clasificatoria atendiendo las limitaciones derivadas del empleo de los mismos. El punto de partida para la clasificación de los empleos es el resultado de la clasificación de los recursos. Así, los empleos financiados mediante recursos de discrecionalidad nula deben ser clasificados de igual modo, ya que habrán de ajustarse forzosamente a la finalidad preestablecida. En cambio, entre los restantes empleos caben situaciones diversas: los financiados con ingresos de discrecionalidad baja pueden ser como máximo de discrecionalidad baja, pero también de discrecionalidad nula; los financiados con ingresos de discrecionalidad alta pueden ser tanto de discrecionalidad alta, como baja o nula; y los financiados con ingresos de discrecionalidad plena pueden encontrarse

en cualquiera de las cuatro situaciones (discrecionalidad plena, alta, baja o nula)³.

La posible pérdida de discrecionalidad en las decisiones de gasto, más allá de lo obligado por las condiciones impuestas por el lado del ingreso, tiene que ver con lo que parece una tendencia natural del gasto público que se realiza en un momento dado a consolidarse en el tiempo, haciendo muy difícil su reducción o supresión, cuando menos a corto plazo. Se trata de un fenómeno de solidificación del flujo de gasto según el cual el punto de partida en la elaboración del presupuesto de un ejercicio tiende a ser el gasto realizado en el ejercicio anterior, lo que en la literatura hacendística es conocido como incrementalismo presupuestario.

³ Esta identificación de los gastos según las condiciones que les impone su fuente de financiación es clave para la estimación final del margen de maniobra presupuestario. En caso de que gastos financiados con ingresos sujetos a condición de uso no se identifiquen y queden clasificados en un bloque de discrecionalidad superior, el margen de maniobra estimado quedará sesgado al alza.

Este fenómeno de solidificación del gasto tiene su origen en factores tanto de demanda como de oferta. Los primeros tienen que ver con la resistencia social a prescindir de los servicios que se estaban disfrutando previamente. Los segundos nacen de las rigideces institucionales (introducidas por normas legales, propias o de gobiernos de nivel superior, o por acuerdos rubricados con terceros) que impiden suprimir o ajustar a la baja el nivel de ciertos gastos y de las inercias del procedimiento de elaboración del presupuesto (ocasionadas, entre otras razones, por las limitaciones técnicas que impiden partir anualmente de cero y por los intereses de los responsables de las unidades administrativas implicadas).

Ahora bien, a efectos del cálculo del margen de maniobra presupuestario, creemos que la atención debe centrarse especialmente en los factores de oferta derivados de las restricciones institucionales, particularmente en las restricciones derivadas de normas legales (distintas de la propia Ley de Presupuestos) o de acuerdos formales suscritos con terceros⁴. La razón es que son factores objetivos sobre los que puede haber consenso para su identificación, lo que no sucede en el caso de las inercias administrativas y las demandas sociales.

⁴ Dentro de este enfoque, las restricciones que provienen del lado del ingreso encajan perfectamente como restricciones legales. Del resto de restricciones legales, hay que tener presente que las dadas por niveles de gobierno superiores resultan inamovibles para el gobierno regional, mientras que las adoptadas por el propio gobierno regional pueden ser modificadas por éste dentro de ciertos márgenes, lo que influye, sin duda, en su margen de maniobra; en el caso de los acuerdos suscritos con terceros, la clave está en las condiciones pactadas para su rescisión.

Teniendo en cuenta estos criterios clasificamos los empleos en los mismos cuatro bloques de discrecionalidad que los ingresos.

En el bloque de discrecionalidad plena incluimos aquellos empleos que son fruto de decisiones plenamente autónomas del gobierno regional adoptadas en el curso del proceso presupuestario del ejercicio que se analiza. Por su propia naturaleza encajan de modo especial en este bloque las operaciones de capital financiadas con recursos propios.

En el bloque de discrecionalidad alta incluimos los empleos financiados con recursos de discrecionalidad alta y aquellos otros que, siendo financiados con recursos de discrecionalidad plena, se ven afectados por una restricción institucional de carácter general que limita moderadamente la libertad de asignación del gobierno regional dentro del proceso presupuestario del ejercicio analizado. De nuevo, el protagonismo corresponde a las operaciones de capital, financiadas ahora mediante endeudamiento o mediante transferencias condicionadas en bloque.

En el bloque de discrecionalidad baja incluimos los empleos financiados con recursos de discrecionalidad baja y aquellos otros financiados con recursos que permiten mayor margen de discrecionalidad pero que se ven afectados por una restricción institucional que limita sustancialmente la libertad de asignación del gobierno regional. Con ello, la discrecionalidad en la fijación del volumen de gasto o en su destino se reduce a un muy estrecho margen en el proceso de elaboración del presupuesto y en el proceso de ejecución. Los

gastos de personal y funcionamiento constituyen su componente más característico.

En el bloque de discrecionalidad nula incluimos los empleos financiados con recursos de discrecionalidad nula junto a cualesquiera otros afectados por una restricción institucional extrema: no existe ningún margen de discrecionalidad a corto plazo para el gobierno regional, ni en el volumen, ni en el destino del gasto,

tanto en el proceso de aprobación como en el de ejecución del presupuesto. Cumplen estas características las transferencias gestionadas, los gastos asociados al servicio de la deuda y los compromisos plurianuales de gasto.

El resumen de la clasificación obtenida tras el análisis pormenorizado de las distintas partidas de gasto puede verse en el cuadro n.º 2.

Cuadro n.º 2

Clasificación de los empleos de las CC AA según el grado de discrecionalidad que permiten en las decisiones presupuestarias

1. Discrecionalidad plena	— Gastos diversos, procesos electorales, estudios y trabajos técnicos, servicios nuevos y otros gastos (Capítulo 2) — Transferencias corrientes a empresas privadas y a familias e instituciones sin fines de lucro (excepto por enseñanza concertada) financiadas con recursos propios. — Inversiones reales financiadas con recursos propios. — Transferencias de capital financiadas con recursos propios (excepto a la Administración del Estado y a Corporaciones locales). — Activos financieros.
2. Discrecionalidad alta	— Gastos de altos cargos, personal eventual de gabinetes, personal laboral eventual, otro personal e incentivos al rendimiento. — Material y suministros (proporcional a gastos de personal) (Capítulo 2) — Transferencias corrientes a Corporaciones locales financiadas con recursos propios. — Inversiones reales financiadas con endeudamiento. — Transferencias de capital financiadas con endeudamiento. — Transferencias de capital a Corporaciones locales financiadas con recursos propios.
3. Discrecionalidad baja	— Gastos de personal funcionario y personal laboral fijo. — Reparaciones y conservación (Capítulo 2). — Material y suministros (proporcional a gastos de personal) (Capítulo 2). — Transferencias corrientes cofinanciadas por la Unión Europea (*). — Transferencias corrientes a la Administración del Estado, a Organismos públicos y a familias e instituciones sin fines de lucro (por enseñanza concertada) financiadas con recursos propios (*). — Inversiones reales financiadas con recursos finalistas de la Administración central. — Inversiones reales cofinanciadas por la Unión Europea (*). — Transferencias de capital cofinanciadas por la Unión Europea (*). — Transferencias de capital a la Administración del Estado financiadas con recursos propios (*).

- | | |
|--------------------------|--|
| 4. Discrecionalidad nula | <ul style="list-style-type: none"> — Arrendamientos (Capítulo 2) (*). — Gastos financieros (Capítulo 3). — Transferencias corrientes financiadas con recursos finalistas de la Administración central o de la Unión Europea (incluidas las financiadas por el FEOGA-Garantía en el marco de la PAC). — Transferencias de capital financiadas con recursos finalistas de la Administración central o de la Unión Europea. — Compromisos de gastos plurianuales adoptados en ejercicios anteriores (Capítulos 2, 4, 6, 7 y 8 del presupuesto) (**). — Pasivos financieros. |
|--------------------------|--|

(*) En la perspectiva a largo plazo estos empleos pasan a clasificarse en el bloque de discrecionalidad alta.

(**) En la perspectiva a largo plazo estos empleos se reclasifican, según su naturaleza, en el bloque de discrecionalidad plena, alta o baja.

Fuente: Elaboración propia

2.3. Medición del margen de maniobra

Una vez clasificados los distintos tipos de recursos y empleos en cuatro bloques, se dispone de la herramienta necesaria para medir el margen de maniobra presupuestario. Para que esta herramienta resulte operativa, habrá que seleccionar una fuente adecuada de información sobre los ingresos y gastos del gobierno regional⁵, procediéndose a continuación a traspasar los datos de la clasificación presupuestaria de origen a esta nueva clasificación. Tras este proceso de cálculo tendremos todos los ingresos y gastos distribuidos entre los cuatro bloques y, por tanto, ya podrá analizarse el grado de discrecionalidad con el que ha contado el gobierno regional en la gestión de su hacienda.

⁵ Dado que la noción de discrecionalidad que estamos utilizando se refiere a la capacidad del gobierno para tomar decisiones de asignación de fondos tanto en la fase de elaboración y aprobación del presupuesto como en la de ejecución, no debería tomarse como fuente de datos el presupuesto sino la liquidación del mismo.

Al objeto de disponer de un indicador que sintetice en una única cifra (un porcentaje) el concepto de margen de maniobra, de modo que sea más fácil su manejo, reduciremos los cuatro bloques de discrecionalidad que se han utilizado hasta ahora a sólo dos: 1) discrecionalidad alta o plena; 2) discrecionalidad baja o nula. Con ello se establece la distinción básica entre lo que son recursos mediante los cuales el gobierno regional puede llevar a la práctica su propia política económica —en sentido amplio— y aquellos a través de los cuales son otros gobiernos los que aplican su política convirtiendo al regional en mero ejecutor. Del mismo modo, esto supone distinguir entre los empleos discrecionales a través de los cuales el gobierno regional puede, en el corto plazo, introducir cambios en su política presupuestaria y aquellos otros en los que se ve tan fuertemente condicionado que se limita a hacer gestión o administración de servicios y transferencias.

Esta clasificación dicotómica de los recursos nos permite obtener una ratio representativa del «margen de maniobra

permitido por los ingresos» en tanto que la clasificación de los empleos nos permite obtener la ratio representativa del «margen de maniobra realmente utilizado». Sin embargo, el margen de maniobra del que verdaderamente disfruta el gobierno regional en un ejercicio presupuestario no queda totalmente explicado por las cifras de ingresos y gastos ejecutados en ese ejercicio. Así, introduciendo algunos ajustes a esas cifras pueden conseguirse nuevos valores que proporcionan una visión más completa del margen de maniobra, en concreto pueden obtenerse medidas de los márgenes de maniobra potencial y neto.

El «margen de maniobra potencial» lo definimos como el margen que podría haber utilizado el gobierno regional si hubiese hecho uso de todos los recursos no tributarios que tiene a su disposición⁶. Para su cálculo sumamos a los empleos de discrecionalidad alta o plena los recursos potenciales de naturaleza financiera que operan a modo de reservas de ese gobierno: el remanente de tesorería acumulado al final del ejercicio⁷ y el margen de

endeudamiento permitido por los escenarios de consolidación presupuestaria vigentes y no utilizado al término del ejercicio⁸. Este margen potencial marca el límite al que en cada ejercicio podría haber llegado el gobierno regional si hubiese decidido introducir un gran cambio puntual en su política presupuestaria. Señala una pauta de comportamiento presupuestario claramente excepcional y solo sostenible en el muy corto plazo.

El «margen de maniobra neto» lo definimos como el margen que como máximo podría haber alcanzado el gobierno regional si no hubiese hecho uso de fuentes extraordinarias de financiación. Para su cálculo restamos a los empleos de discrecionalidad alta o plena los recursos extraordinarios que han sido utilizados por ese gobierno, en particular: el incremento neto de pasivos financieros⁹, la disminución

⁶ No tomamos en consideración el margen potencial que surge de la posibilidad de que disponen los gobiernos regionales de incrementar los ingresos de tipo tributario mediante la adopción de las medidas discrecionales (incremento de tipos impositivos, imposición de recargos, etc.) en el marco de la legislación actual sobre su sistema de financiación. Y ello, no porque el margen de maniobra que surge por esa vía sea irrelevante, sino porque su naturaleza es tal que no resulta factible ni sería riguroso el cálculo de la recaudación máxima posible, con lo que tampoco lo es el cálculo de los ingresos potenciales que se están dejando de obtener en cada momento.

⁷ El remanente de tesorería existente al término de un ejercicio presupuestario o, lo que es lo mismo, los activos líquidos netos que quedan a disposición del gobierno para su uso en la financiación de gastos de ejercicios posteriores, es una fuente del margen de maniobra, por lo que su existencia indica que el margen de maniobra realmente utilizado

no ha alcanzado su límite potencial (se adopta el supuesto simplificador de que el remanente puede utilizarse con un amplio grado de discrecionalidad por el gobierno regional y, por tanto, se obvian las restricciones que habitualmente impone la legislación para su uso).

⁸ La aprobación de los escenarios de consolidación presupuestaria a partir de 1991, en los que se establecen límites obligatorios para cada una de las comunidades autónomas en lo referente a la magnitud del déficit (necesidad de financiación) y de la deuda viva, permite introducir en el análisis del margen de maniobra potencial el margen de endeudamiento no utilizado en cada ejercicio. De tal modo que si no se ha agotado el límite de endeudamiento fijado quiere decir que el margen de maniobra realmente utilizado no ha alcanzado su límite potencial (se adopta el supuesto simplificador de que los ingresos por pasivos financieros se aplicarían íntegramente al bloque de gastos de discrecionalidad alta). Obviamente, el cambio de marco de disciplina presupuestaria que se produjo en 2003, con la entrada en vigor de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, ha supuesto la desaparición de esta fuente de margen de maniobra.

⁹ Si la variación neta de pasivos financieros resulta negativa no será tomada en cuenta, ya que en tal

neta de activos financieros¹⁰, la enajenación de inversiones reales¹¹ y la variación neta del remanente de tesorería¹². Este margen neto indica la senda de comportamiento presupuestario que es perfectamente sostenible a largo plazo y anticipa, por tanto, la senda que inevitablemente acabará siguiendo el margen realmente utilizado, salvo que concurren circunstancias extraordinarias como cambios en el sistema de financiación o en los servicios traspasados a las comunidades autónomas.

caso los pasivos no han sido fuente de margen de discrecionalidad sino que, de hecho, lo han reducido.

¹⁰ Si la variación neta de activos financieros da un valor positivo tampoco será tomada en cuenta, ya que en lugar de contribuir a ampliar el margen de discrecionalidad está consumiéndolo.

¹¹ Estos ingresos serán tenidos en cuenta sólo en los casos en que su uso no se encuentre condicionado a la inversión en el mismo tipo de bienes que se enajenaron.

¹² La variación del remanente de tesorería cubre los desajustes entre derechos reconocidos y obligaciones contraídas en un ejercicio (diferencia entre ingresos y gastos totales finalmente ejecutados): una disminución del remanente se da cuando el saldo ha sido negativo, y un incremento, cuando el saldo ha sido positivo. Por ello, la disminución del remanente de tesorería tendrá el mismo tratamiento que el incremento de pasivos, ya que para la obtención del margen de maniobra realmente utilizado ha sido preciso recurrir no sólo a los pasivos sino a la incorporación de remanentes por la cuantía del déficit; mientras que el incremento del remanente se restará de los derechos reconocidos por incremento de pasivos, ya que puede suponerse que parte de la deuda contraída se ha destinado a la financiación del superávit y, por tanto, no resultaba precisa para la obtención del margen de maniobra realmente utilizado. Cuando el incremento del remanente de tesorería sea mayor que la suma de incremento neto de pasivos financieros, disminución neta de activos financieros y enajenación de inversiones reales, deberá darse un valor cero al conjunto, con lo que el margen neto será igual al margen realmente utilizado.

3. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

El periodo sometido a estudio abarca desde 1986, último año de vigencia del llamado «periodo transitorio» del sistema de financiación de las comunidades autónomas —momento en que la joven administración autonómica puede darse por consolidada—, hasta 2000. Los datos analizados provienen de la Cuenta General que anualmente elabora la Intervención General del Gobierno de Aragón y se refieren a derechos y obligaciones reconocidos.

3.1. El margen de maniobra permitido por los ingresos

De la aplicación de los criterios de clasificación a las liquidaciones del presupuesto de ingresos se obtienen los resultados incluidos en el cuadro n.º 3.

La evolución de los cuatro bloques de discrecionalidad permite dividir el periodo estudiado en dos etapas claramente diferenciadas. La primera hasta 1993, en la que el margen de maniobra se mantiene entorno al 85% del total de ingresos. La segunda, desde 1994 hasta el final del periodo de estudio, marcada por una intensa reducción de ese margen (26 puntos porcentuales), aunque en los dos últimos años se produce una notable recuperación.

Esta evolución muestra una especial sensibilidad a los cambios institucionales, particularmente los operados en el sistema de financiación y en la distribución de competencias entre Estado y Comunidad Autónoma. Entre esos cambios cabe señalar los siguientes: la reforma

Cuadro n.º 3

Evolución del grado de discrecionalidad de los recursos de la Comunidad Autónoma de Aragón, 1986-2000.

Derechos reconocidos

	Discrecionalidad plena			Discrecionalidad alta			Discrecionalidad baja			Discrecionalidad nula			Total ingresos		
	millones ptas.	% total ingr.	% VABed	millones ptas.	% total ingr.	% VABed	millones ptas.	% total ingr.	% VABed	millones ptas.	% total ingr.	% VABed	millones ptas.	% total ingr.	% VABed
1986	20.703,2	61,8	2,0	5.087,5	15,2	0,5	6.038,6	18,0	0,6	1.694,2	5,1	0,2	33.524,5	100,0	3,2
1987	27.020,3	68,9	2,4	4.465,7	11,4	0,4	4.450,5	11,3	0,4	3.299,1	8,4	0,3	39.235,7	100,0	3,5
1988	32.437,6	74,9	2,5	4.421,3	10,2	0,3	3.468,6	8,0	0,3	3.019,7	7,0	0,2	43.387,1	100,0	3,3
1989	39.647,5	66,5	2,7	10.910,0	18,3	0,8	5.647,7	9,5	0,4	3.446,6	5,8	0,2	59.651,8	100,0	4,1
1990	43.138,7	53,9	2,7	27.741,7	34,7	1,7	4.951,6	6,2	0,3	4.214,3	5,3	0,3	80.046,3	100,0	5,0
1991	44.727,0	51,0	2,6	30.830,5	35,1	1,8	8.855,4	10,1	0,5	3.310,5	3,8	0,2	87.723,3	100,0	5,0
1992	54.431,2	66,1	2,9	10.688,8	13,0	0,6	14.770,0	17,9	0,8	2.503,0	3,0	0,1	82.433,0	100,0	4,5
1993	52.596,0	57,2	2,7	21.921,0	23,8	1,1	14.593,1	15,9	0,8	2.682,9	3,1	0,1	91.696,0	100,0	4,8
1994	59.451,9	41,6	2,9	33.619,3	23,1	1,6	11.625,9	8,3	0,6	38.481,9	27,6	1,9	142.778,9	100,0	7,0
1995	52.647,5	41,2	2,4	0,0	0,0	0,0	16.771,4	13,1	0,8	58.330,3	45,7	2,7	127.749,2	100,0	5,8
1996	77.130,5	42,5	3,3	22.670,9	12,5	1,0	22.116,7	12,2	1,0	59.454,3	32,8	2,6	181.335,4	100,0	7,8
1997	87.171,5	44,4	3,6	28.046,5	13,3	1,1	22.510,6	11,5	0,9	60.635,2	30,9	2,5	196.363,8	100,0	8,0
1998	93.566,8	43,2	3,7	17.162,0	7,9	0,7	38.745,6	17,9	1,5	67.627,6	31,0	2,6	216.502,0	100,0	8,5
1999	178.419,4	59,5	6,7	94.675,4	5,6	0,6	33.939,7	11,3	1,3	70.600,8	23,8	2,7	299.635,3	100,0	11,3
2000	197.524,0	59,6	6,6	94.166,4	5,1	0,6	28.865,6	9,2	1,0	82.032,4	26,1	2,9	314.598,4	100,0	11,1

Fuente: Elaboración propia

del sistema de financiación de las comunidades autónomas con la cesión parcial del IRPF, en 1997 y 1998; las reformas del FCI, con efecto sobre todo en 1987 y 1992; el traspaso de los servicios del Imerso, en 1997, y el traspaso de los servicios de educación desde 1999. También influyen significativamente en esta evolución la política de endeudamiento seguida por el gobierno regional y ciertas decisiones de naturaleza no económica sino contable. Las decisiones más destacadas a este respecto son contabilizar como ingreso las transferencias gestionadas provenientes del FEOGA-Garantía en el marco de la PAC¹⁴, que tiene efecto desde 1994, y la modificación, en 1995, de los criterios de contabilización de los derechos reconocidos por pasivos financieros.

Los ingresos que pueden utilizarse con total discrecionalidad por parte del gobierno regional en 2000 representan aproximadamente el 60% del total, y si a éstos se suman los ingresos que pueden utilizarse con un grado alto de discrecionalidad (algo más del 5%), se obtiene como resultado un margen de maniobra equivalente al 65% del total de los ingresos de la hacienda aragonesa¹⁵.

En términos del VAB de Aragón se obtiene, como no puede ser de otro modo en un contexto de crecimiento de los ingresos de la Comunidad Autónoma, una senda claramente creciente de todos los bloques. Aunque la evolución del bloque de discrecionalidad alta presenta altiba-

jos provocados por las decisiones del gobierno regional sobre el recurso al crédito.

3.2. El margen de maniobra realmente utilizado: la discrecionalidad en el gasto

La aplicación de los criterios de clasificación a las liquidaciones del presupuesto de gastos de la Comunidad Autónoma de Aragón conduce a los resultados incluidos en el cuadro nº 4.

Como en el caso de los ingresos, el análisis de la evolución conjunta de los cuatro bloques de discrecionalidad permite dividir el periodo estudiado en dos etapas claramente diferenciadas, siendo de nuevo el año 1993 el último de la primera.

En esta primera etapa, el bloque de discrecionalidad plena se mantiene en torno al 28% como media, mientras el bloque de discrecionalidad alta —con mayores variaciones interanuales— se vendría a situar en torno al 20%. En cualquier caso, la combinación de ambos bloques da lugar a un margen de maniobra que no cae en ningún momento por debajo del 45% y que en algunos años llega hasta el 60%.

En la segunda etapa, el protagonismo lo adquiere el bloque de discrecionalidad nula, aunque compartido con el de discrecionalidad baja, lo que deja reducido el margen de maniobra a una banda de entre el 15% y el 20% (17,7%, media del período).

De nuevo, la evolución temporal de estos márgenes de maniobra se ha visto condicionada fuertemente por el traspaso de nuevos servicios del Estado a la co-

¹⁴ Constituye un claro ejemplo de lo que ha dado en llamarse «contabilidad creativa».

¹⁵ El fuerte peso que alcanzan los bloques de discrecionalidad baja y nula se reduce drásticamente cuando se excluyen las transferencias del FEOGA-Garantía.

Cuadro n.º 4

Evolución del grado de discrecionalidad de los recursos de la Comunidad Autónoma de Aragón, 1986-2000.

Obligaciones reconocidas

	Discrecionalidad plena			Discrecionalidad alta			Discrecionalidad baja			Discrecionalidad nula			Total gastos		
	millones pías	% total glos.	% VABed	millones pías	% total glos.	% VABed	millones pías	% total glos.	% VABed	millones pías	% total glos.	% VABed	millones pías	% total ing.	% VABed
1986	9.568,6	33,3	0,9	4.566,5	15,9	0,4	12.754,3	44,2	1,2	1.922,6	6,7	0,2	28.793,0	100,0	2,8
1987	9.443,4	27,7	0,8	6.009,7	17,6	0,5	14.822,0	43,4	1,3	3.867,7	11,3	0,3	34.144,8	100,0	3,0
1988	12.225,2	32,8	0,9	4.194,8	11,3	0,3	17.538,2	47,0	1,3	3.322,0	8,9	0,3	37.248,1	100,0	2,9
1989	12.336,0	25,9	0,9	9.854,4	20,7	0,7	20.819,7	43,7	1,4	4.654,2	9,8	0,3	47.693,3	100,0	3,3
1990	16.472,7	26,1	1,0	18.514,4	29,3	1,2	22.334,4	35,4	1,4	5.941,1	9,2	0,4	63.162,6	100,0	4,0
1991	21.363,8	25,3	1,2	28.758,2	35,3	1,7	27.346,1	32,4	1,6	5.876,9	7,0	0,3	84.342,0	100,0	4,8
1992	31.325,5	32,5	1,7	22.524,8	23,4	1,2	34.966,4	36,2	1,9	7.693,0	8,0	0,4	96.409,7	100,0	5,2
1993	21.027,6	22,9	1,1	21.253,5	22,2	1,1	38.509,4	40,3	2,0	13.965,2	14,6	0,7	95.695,6	100,0	4,9
1994	25.758,9	18,0	1,3	30.624,0	21,9	1,5	36.535,6	25,6	1,8	48.140,4	34,9	2,4	142.811,0	100,0	7,0
1995	9.773,2	7,1	0,4	7.140,5	5,2	0,3	45.656,2	33,2	2,1	75.500,9	54,6	3,4	138.270,8	100,0	6,3
1996	9.109,8	5,1	0,4	25.750,3	14,4	1,1	57.336,2	32,0	2,5	86.999,4	48,5	3,7	179.145,7	100,0	7,7
1997	13.280,1	6,9	0,5	24.962,0	12,9	1,0	56.563,1	29,3	2,3	96.344,2	50,9	4,0	181.148,5	100,0	7,9
1998	14.414,3	6,9	0,6	23.686,4	11,4	0,9	67.684,3	32,2	2,7	104.171,5	49,5	4,1	216.256,5	100,0	8,3
1999	21.530,4	7,5	0,8	22.393,4	7,7	0,8	134.633,1	46,1	5,0	112.661,0	38,7	4,2	291.027,9	100,0	11,0
2000	32.167,9	9,8	1,1	23.634,8	7,2	0,8	146.597,0	44,5	5,2	124.661,4	36,6	4,5	328.581,1	100,0	11,8

Fuente: Elaboración propia

munidad autónoma y por la financiación asociada a los mismos. También han tenido una repercusión indiscutible las sucesivas reformas del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y algunas decisiones presupuestarias tomadas autónomamente por el gobierno regional, como la de recurrir en mayor o menor medida al endeudamiento o las más formales de contabilizar las transferencias de la PAC y de modificar los criterios de contabilización de los derechos reconocidos por pasivos financieros¹⁶.

El análisis en términos del VAB de Aragón evidencia la distinta evolución seguida por los bloques de discrecionalidad alta y plena y por los de baja y nula. Los primeros mantienen un peso apenas alterado a lo largo de los quince años estudiados, casi insensible a las fuertes transformaciones sufridas por el sector público autonómico de Aragón¹⁷, en tanto los segundos crecen casi al mismo ritmo que lo hace el tamaño del presupuesto regional.

3.3. Otras medidas del margen de maniobra: margen potencial y margen neto

Conforme a la definición de las medidas de los márgenes de maniobra potencial y neto hecha en el apartado anterior y tras su aplicación a las liquidaciones del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón en el periodo 1986 a 2000, se

obtienen los resultados que se presentan en el cuadro nº 5.

El análisis de estos resultados permite identificar dos fenómenos importantes. En primer lugar, el proceso de convergencia de los márgenes potencial y neto con el realmente utilizado, que se inicia a comienzos de los años noventa. En segundo lugar, la tendencia decreciente de los márgenes de maniobra medidos en términos del total de las obligaciones reconocidas del presupuesto, a la vez que la tendencia casi horizontal cuando se miden en términos del VAB regional. Esta evolución se ilustra con claridad en los gráficos nºs 1 y 2.

Esto pone de manifiesto que el crecimiento extraordinario del tamaño del presupuesto de la Comunidad Autónoma a lo largo del periodo de estudio no se ha traducido en ganancias reales en el margen de discrecionalidad, ya que sobre todo están creciendo los gastos que permiten un bajo o nulo margen de maniobra. Además, la convergencia de los márgenes real y potencial ha traído como consecuencia principal que sean cada vez más reducidas las posibilidades de variación del margen de maniobra a corto plazo, salvo que se produzcan nuevos trasposos de servicios ligados a competencias asumidas por la Comunidad Autónoma o que ésta pueda acceder a nuevas fuentes de financiación distintas de las estrictamente financieras¹⁸.

¹⁶ Nota explicativa: «contabilidad creativa», a desarrollar por el autor.

¹⁷ En los años 1990 a 1994 se observa un mayor peso de los bloques de discrecionalidad alta y plena motivado por la expansión del endeudamiento de la Comunidad Autónoma.

¹⁸ Así habrá ocurrido en 2002 con el traspaso de los servicios de asistencia sanitaria y, en cierto modo, con la aplicación del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común.

Cuadro n.º 5

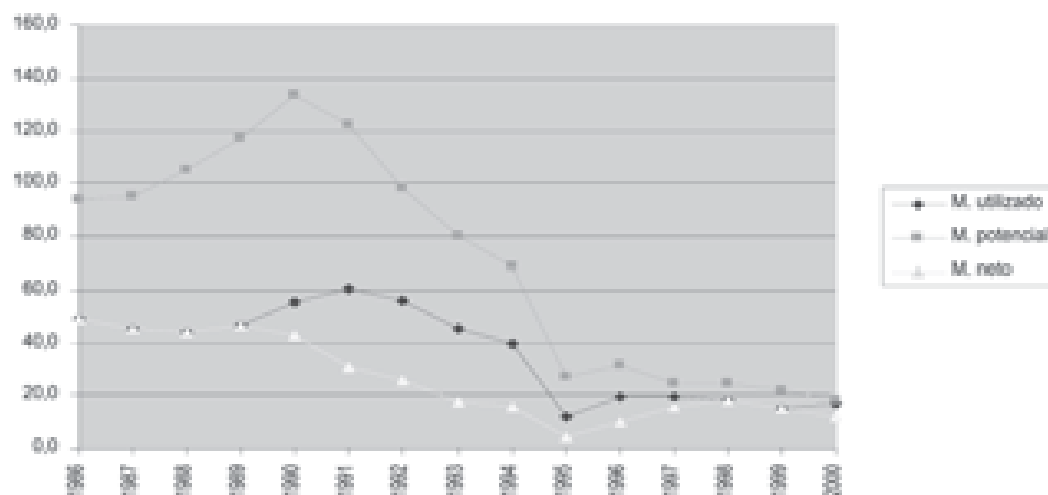
Evolución del margen de maniobra de la Comunidad Autónoma de Aragón, 1986-2000.

Obligaciones reconocidas

	Margen de maniobra utilizado			Margen de maniobra potencial			Margen de maniobra neto		
	millones ptas.	% total gtos.	% VABcf	millones ptas.	% total gtos.	% VABcf	millones ptas.	% total gtos.	% VABcf
1986	14.136,1	49,1	1,4	26.964,7	93,7	2,6	14.136,1	49,1	1,4
1987	15.455,1	45,3	1,4	32.496,0	95,2	2,9	15.455,1	45,3	1,4
1988	16.420,0	44,1	1,3	39.228,4	105,3	3,0	16.420,0	44,1	1,3
1989	22.189,4	46,6	1,5	55.847,2	117,2	3,9	22.189,4	46,6	1,5
1990	34.987,1	55,4	2,2	84.287,0	133,4	5,3	27.009,7	42,8	1,7
1991	51.119,0	60,6	2,9	103.122,6	122,3	5,9	25.866,6	30,7	1,5
1992	53.850,3	55,9	2,9	94.495,6	98,0	5,1	25.010,5	25,9	1,4
1993	43.191,0	45,1	2,2	76.266,9	79,7	3,9	16.584,3	17,3	0,9
1994	56.361,0	39,5	2,8	98.116,8	68,8	4,8	22.419,2	15,7	1,1
1995	16.913,7	12,2	0,8	37.278,7	27,0	1,7	6.372,8	4,6	0,3
1996	34.840,1	19,4	1,5	56.343,3	31,5	2,4	17.930,0	10,0	0,8
1997	38.242,2	19,8	1,6	46.862,9	24,3	1,9	29.972,7	15,5	1,2
1998	38.400,7	18,3	1,5	51.243,9	24,4	2,0	38.400,7	18,3	1,5
1999	44.323,8	15,2	1,7	63.340,2	21,8	2,4	44.323,8	15,2	1,7
2000	55.802,7	17,0	2,0	60.176,5	18,3	2,1	39.235,6	11,9	1,4

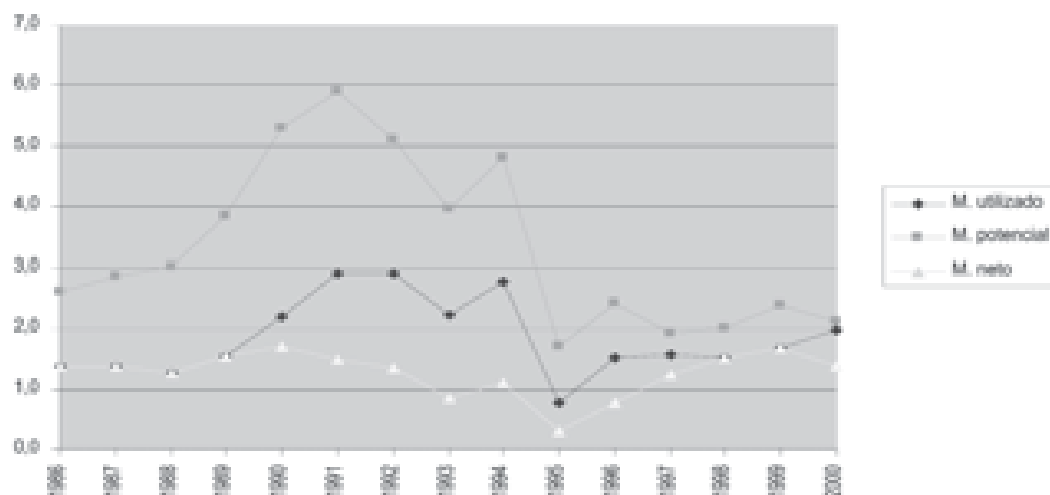
Fuente: Elaboración propia

Gráfico n.º 1
Evolución del margen de maniobra presupuestario
(en % s/total gastos)



Fuente: Elaboración propia

Gráfico n.º 2
Evolución del margen de maniobra presupuestario
(en % s/VAB regional)



Fuente: Elaboración propia

4. CONCLUSIONES

La capacidad con que cuenta en cada momento un gobierno para decidir de modo discrecional sobre el destino de los recursos presupuestarios que administra afecta directamente a sus posibilidades de variar, a corto plazo, las políticas de gasto que están en marcha y de dar inicio a otras nuevas, con lo que, indirectamente, afecta también a su ortodoxia en la gestión presupuestaria. En particular, cuando el margen de maniobra disponible es insuficiente para hacer efectivas las políticas deseadas por el gobierno, es previsible que aumente la tendencia a la indisciplina presupuestaria.

En este trabajo se ha desarrollado un modelo de análisis que pretende obtener la medida del grado de discrecionalidad o margen de maniobra presupuestario de las comunidades autónomas. La clasificación de los recursos y empleos en cuatro bloques según las posibilidades que ofrecen a los gobiernos regionales para influir en su destino a lo largo del proceso presupuestario constituye el rasgo más característico del método desarrollado. Esta clasificación permite introducir en el análisis una riqueza de matices mayor que la simple división entre empleos discrecionales y no discrecionales, aunque, finalmente, optamos por la sencillez de la clasificación dicotómica a la hora de expresar en una sola cifra (un porcentaje) el margen de maniobra presupuestario.

Además, al objeto de conseguir una mayor profundidad analítica en cuanto a la valoración de este margen de maniobra, hemos complementado la medida que se deduce de considerar la totalidad de los derechos y obligaciones reconocidos en el

ejercicio presupuestario (margen de maniobra realmente utilizado) con otras dos medidas del margen de maniobra (margen potencial y margen neto), fruto de la adición o sustracción, según el caso, de ciertas fuentes extraordinarias de financiación.

Del análisis que ha sido necesario realizar para la clasificación de las operaciones presupuestarias se desprende que, en cuanto al origen de los recursos, las restricciones a la libertad de asignación de los gobiernos regionales son ajenas a su propia actuación, ya que vienen impuestas por los gobiernos de nivel superior (Administración central española o Administración de las Comunidades Europeas) a través, principalmente, de la concesión de transferencias condicionadas. En tanto que, si se atiende a los empleos de esos recursos, se observa una combinación de restricciones externas e internas a los gobiernos regionales. Las más características de entre las primeras son las que tienen su origen en la fuente de financiación y en las normas que rigen la vida laboral de los empleados públicos, mientras que las segundas están asociadas a la vigencia de regulaciones y compromisos adoptados por los propios gobiernos regionales en ejercicios pasados.

Los resultados obtenidos, a partir de la aplicación realizada a la Comunidad Autónoma de Aragón, confirman, como era de esperar, una situación extremadamente dispar entre el grado de discrecionalidad de los recursos y el de los empleos. Así, en el ejercicio 2000, el margen de maniobra permitido por los ingresos asciende al 65 % del total de los ingresos de la hacienda aragonesa (7,2 % del VAB regional), en tanto que la discrecionalidad en las decisiones de gasto —lo que hemos llamado margen de maniobra realmente utilizado—

asciende al 17 % de los gastos totales del gobierno aragonés (1,9 % del VAB regional). Resultados que indican que el margen de maniobra es bajo en relación con el volumen total del presupuesto, pero de ninguna manera despreciable en términos absolutos o si se pone en relación con el VAB. De modo que el proceso presupuestario no parece ser un trámite irrelevante para las tareas de asignación de recursos y de redistribución.

El análisis de la evolución de los distintos bloques de discrecionalidad pone de manifiesto que las sucesivas reformas del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común apenas han incidido en el margen de maniobra presupuestario, a través de la transformación de financiación condicionada en incondicionada y de la aportación de recursos adicionales al sistema. Mientras que el proceso de ampliación de competencias y traspasos de nuevos servicios a las comunidades autónomas (en especial servicios públicos básicos, como la educación), al incrementar el peso del gasto corriente (en particular el gasto de personal) en detrimento del de capital, está teniendo como efecto una fuerte pérdida de margen de

maniobra en términos del total de gastos del presupuestos autonómico y, por tanto, una mayor limitación a las posibilidades de introducir cambios significativos en la dimensión financiera de las políticas de los gobiernos autonómicos.

Por tanto, los nuevos traspasos de servicios, habidos con posterioridad al término del periodo de estudio, han debido seguir recortando el margen de maniobra de las comunidades autónomas de bajo nivel de competencias hasta niveles semejantes a los de las comunidades de alto nivel de competencias y régimen común de financiación. En este contexto, la recuperación de cierto margen de maniobra, si no media un incremento de la financiación aportada al sistema, parece depender directamente de que las comunidades autónomas incrementen la presión fiscal en su territorio, ejerciendo las posibilidades que tienen en materia de tributos propios y de tributos cedidos con competencias normativas. Sin embargo, la experiencia reciente indica que los costes electorales de esta vía de incremento del margen de maniobra pueden inducir a las comunidades a seguir otras vías menos ortodoxas de financiación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBERÁN, R. (2003): *La medición del grado de discrecionalidad de las decisiones presupuestarias de la Comunidades Autónomas*. Instituto de Estudios Fiscales, Documentos 13/03. Madrid.

BAREA, J. (1998): *Disciplina presupuestaria e integración de España en la Unión Europea*. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid.

GOBIERNO DE ARAGÓN (1986 a 2000): *El Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para*Departamento de Economía y Hacienda. Zaragoza.

GOBIERNO DE ARAGÓN (1987 a 2001): *Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón para*Departamento de Economía y Hacienda. Inédito.

GÓMEZ J., GARCÍA A., JORRÍN J. A., MARTÍN J. V. Y TRUEBA J. C. (1990): *Gasto comprometido del Estado*. Instituto de Estudios Fiscales, Monografía nº 83. Madrid.