

**SOBRE EL DISCURSO PRONUNCIADO POR ALICE RIVLIN EN LA APERTURA DE LA NOVENA REUNIÓN DE LA RED DE INSTITUCIONES PARLAMENTARIAS PRESUPUESTARIAS E INSTITUCIONES FISCALES INDEPENDIENTES DE LA OCDE, CELEBRADA EN EL PARLAMENTO ESCOCÉS EN ABRIL DE 2017**

Carmen GUTIÉRREZ DEL CASTILLO

Asesora Facultativa Economista de las Cortes Generales  
y responsable del Departamento de Análisis Económico y  
Presupuestario de la Dirección de Estudios, Análisis  
y Publicaciones del Congreso de los Diputados.

**SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. SÍNTESIS SOBRE LAS SESIONES DE TRABAJO DE LA REUNIÓN. III. SEMBLANZA SOBRE ALICE RIVLIN. IV. TEXTO LITERAL DEL DISCURSO. V. EPÍLOGO.**

## I. INTRODUCCIÓN

El objeto central de la presente publicación es dar a conocer el texto literal del discurso pronunciado por Alice Rivlin, fundadora y primera Directora de la Oficina Presupuestaria del Congreso de los Estados Unidos (en adelante CBO), en la *novena reunión de expertos en asuntos presupuestarios e instituciones fiscales independientes de la OCDE*. Tras recibir la oportuna autorización de la oradora, la traducción al español ha sido realizada por Patricia Echevarría Moreno<sup>1</sup>, bajo mi supervisión y edición.

La difusión de este discurso viene justificada por un doble motivo. Por un lado, la relevancia intelectual e institucional de la oradora. Por otro, lo sugerente, inspirador y alentador de sus palabras para todos los que nos dedicamos a la *ardua tarea* de elaborar análisis presupuestarios que tratan de proporcionar información sólida a los parlamentarios.

Con carácter previo, se recoge un resumen de los asuntos abordados en cada una de las ocho sesiones de trabajo en las que se sustanció dicho encuentro. Resumen que sirve de marco para poner en contexto las palabras pronunciadas por la oradora en el discurso inaugural de la reunión.

Un epílogo, que relata brevemente un recorrido en el tiempo de provechosa influencia personal, cierra el presente trabajo.

## II. SÍNTESIS SOBRE LAS SESIONES DE TRABAJO DE LA REUNIÓN

En abril de 2017, el Parlamento de Escocia acogió el encuentro anual de la red de instituciones parlamentarias presupuestarias (PBO) y de las Instituciones Fiscales Independientes (IFIs en sus siglas en inglés) que desde 2009, –año que tuvo lugar la primera reunión en la Cámara de los Diputados de Italia en Roma–, se viene celebrando en las sedes parlamentarias de los países participantes o en la de la OCDE –reuniones de 2012 y de 2016– en París. Hasta la fecha se han realizado nueve encuentros; a partir del quinto, que tuvo lugar en el Parlamento de Canadá, en Ottawa, en febrero de 2013, al grupo inicial de participantes procedentes del ámbito parlamentario se han ido uniendo representantes de los consejos o instituciones fiscales independientes

---

<sup>1</sup> Graduada en Derecho Comunitario.

que bien ya habían sido creados o que en aquellos momentos se iniciaban los debates parlamentarios oportunos que concluirían con su creación<sup>2</sup>.

Debatir cuestiones presupuestarias fundamentales, compartir experiencias prácticas sobre métodos de trabajo, presentar el perfil de las nuevas instituciones y los cambios significativos en los mandatos de las instituciones ya establecidas e identificar buenas prácticas y contribuir al establecimiento de patrones de actuación, son los objetivos esenciales de este tipo de encuentros.

En el que nos ocupa participaron más de un centenar de delegados procedentes de 35 países, en su gran mayoría miembros de la OCDE y, en menor medida, de la órbita del Banco Mundial, así como destacados participantes procedentes del ámbito académico, de la propia institución financiera multilateral, de la misma OCDE y de medios de comunicación especializados en información económica y financiera<sup>3</sup>.

A lo largo de los dos días se presentaron una treintena de ponencias estructuradas en ocho sesiones de trabajo, además de las protocolarias de apertura, bienvenida y discurso principal así como la de cierre. En síntesis los temas abordados fueron, en primer lugar, las nuevas instituciones fiscales (Finlandia, Letonia y Consejo Fiscal Europeo) su marco legal, mandato, medios humanos asignados, presupuesto y retos a los que se enfrentan, así como la actualización de la información sobre el funcionamiento de la Oficina presupuestaria de Corea, con mención a las de Brasil y España. También se abordaron los principales resultados de sendas evaluaciones realizadas sobre el funcionamiento de instituciones presupuestarias de Israel y Australia.

---

<sup>2</sup> En el primer grupo de instituciones fiscales independientes cabe citar: el Consejo de Política Fiscal de Suecia (2007), la Oficina de Responsabilidad Fiscal (OBR) del Reino Unido (2010), el Consejo Asesor Fiscal de Irlanda (2011), Consejo de Finanzas Públicas de Portugal (2011) y el Alto Consejo de Finanzas Públicas de Francia (2012); en el segundo: la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal de España (2013) o la Oficina Parlamentaria del Presupuesto de Italia (2014).

<sup>3</sup> Lo que aquí sigue es un resumen de lo referido en el “Informe relativo a la novena reunión del grupo de trabajo de funcionarios parlamentarios expertos en asuntos presupuestarios (PBO) e instituciones fiscales independientes (IFIs) de la OCDE, celebrada en el Parlamento escocés los días 6 y 7 de abril de 2017”, de fecha 23 de junio de 2017.

En segundo lugar, se abordó el *espacio fiscal*<sup>4</sup>, la composición de las finanzas públicas y opciones en los países de la OCDE, la evaluación del riesgo y sostenibilidad fiscal. Así, se cuestionó hasta qué punto en un entorno de crecimiento débil y prolongado y de bajos tipos de interés puede aumentar el déficit público sin poner en riesgo la sostenibilidad fiscal<sup>5</sup>.

En tercer lugar, se abordó la evaluación de la sostenibilidad y del riesgo fiscal. Al respecto, se destacó cómo las instituciones fiscales independientes del Reino Unido y de la República de Eslovaquia han estado trabajando para efectuar mejores evaluaciones del riesgo fiscal en sus respectivos países. Asimismo, se presentó el trabajo realizado por el Ministerio del Tesoro de Nueva Zelanda sobre la aplicación de un nuevo método para medir riesgo del saldo presupuestario, incluyendo los aspectos conceptuales y prácticos del proyecto, la metodología subyacente y las necesidades de recursos, junto a posibles implicaciones y lecciones que pueden ser útiles para otros países. También se examinó la convergencia hacia las mejores prácticas entre las IFIs, los gobiernos y las organizaciones internacionales para la realización de evaluaciones sobre sostenibilidad fiscal ajustadas al riesgo.

La cuarta sesión se sustanció dividiendo a los participantes en dos grupos. Así en la Sesión A se presentó el estado actual del proceso de creación de una nueva institución en el Parlamento de Irlanda y de la Comisión Fiscal Escocesa (tanto Escocia como Irlanda se encuentran en diferentes etapas de establecimiento de nuevas instituciones presupuestarias). Se abordaron las opciones y desafíos que se presentan durante la fase inicial de puesta en marcha, como son el garantizar la independencia, el involucrar a las diversas partes interesadas, el acceso a la información y la orientación de los esfuerzos de trabajo iniciales para lograr el máximo impacto. En cuanto a la evaluación realizada en 2015 por la OCDE sobre cómo está organizada la supervisión presupuestaria del Parlamento de Irlanda, se destacó que ello ha permitido identificar las fortalezas y debilidades del sistema. De este

---

<sup>4</sup> Concepto que alude al margen de maniobra existente en el presupuesto de un gobierno que le permite asignar recursos para una actuación determinada sin poner en riesgo la sostenibilidad financiera y la estabilidad económica (Heller, 2005).

<sup>5</sup> La sesión se basó en cifras sobre las finanzas públicas en los países de la OCDE recogidos en una base de reciente creación, que proporciona referencias numéricas detalladas y comparables sobre gastos e ingresos públicos, junto con indicadores estructurales y de política fiscal.

modo, el informe elaborado al efecto contiene una serie de sugerencias y propuestas para fortalecer el nivel actual de implicación parlamentaria en el proceso presupuestario. Estas propuestas incluyen modificaciones en los procedimientos, mejoras en el suministro de información de mayor calidad y en el desarrollo de un mayor apoyo institucional a los parlamentarios. Una recomendación clave ha sido la creación de una Oficina Parlamentaria del Presupuesto para prestar apoyo analítico especializado a los parlamentarios a fin de que éstos puedan desempeñar un papel más eficaz de supervisión y control. En todo caso se subrayó que una institución de este tipo “solo tendrá éxito si los parlamentarios la encuentran útil” (A. Rivlin).

También fue objeto de mención la Oficina Presupuestaria de Grecia, creada en 2012 y que cuenta actualmente con un staff de nueve expertos además de un comité científico con cinco miembros. De igual modo se destacó la importancia de fijar claramente los términos de referencia en los que se basa el sistema de provisión de información presupuestaria por el ejecutivo al legislativo.

En cuanto a la sesión B, se abordó cómo organizar la gestión de diversas instituciones fiscales independientes con competencias en el escrutinio de la política presupuestaria y fiscal en un mismo país. Así se examinó el caso de Austria y de Holanda, dos países que cuentan con una mezcla de instituciones de viejo y nuevo cuño, en cuanto a cómo coordinan o diseñan sus programas de trabajo para lograr mayor valor añadido y evitar fragmentaciones y duplicidades.

La quinta sesión, se dedicó al análisis de los marcos fiscales subnacionales, destacándose que en la actualidad hay dos tendencias contrapuestas; de una parte existe una demanda de mayor gasto en servicios públicos proporcionados por los gobiernos regionales y locales, mientras que las presiones de consolidación fiscal continúan pesando sobre todos los niveles de gobierno. En función de las circunstancias históricas e institucionales en las que se establecieron los marcos fiscales descentralizados, los distintos niveles de gobierno interactúan de manera muy diferente. Así se examinaron los desafíos planteados por los múltiples niveles de gestión presupuestaria y los riesgos fiscales potenciales. También se analizaron los requisitos de supervisión de los diferentes marcos regulatorios presupuestarios y cómo

en cada caso se trata de abordarlos para garantizar la rendición de cuentas democrática y lograr una política fiscal transparente y prudente.

Como conclusiones generales observadas se destacaron las siguientes: en general los países miembros de la OCDE presentan en la actualidad un mayor nivel de descentralización que hace dos décadas, destacando el caso de España tanto en descentralización de los ingresos como de los gastos públicos. En cuanto a los retos a los que hacer frente, la cooperación entre los distintos niveles de gobierno se considera vital, junto a la superación de los obstáculos de carácter político<sup>6</sup>. También se mencionó la existencia de posibles tensiones en la aplicación de las reglas de la UE y las nacionales, así como la diversidad de métodos que se utilizan para ajustar el ciclo económico (en el caso de Alemania el gobierno federal sigue el de la Comisión Europea, mientras que cada uno de los Lander emplea una metodología propia).

La sesión sexta de trabajo estuvo dedicada al examen de la importancia de comunicar “cifras ciertas” en un entorno de la “post-verdad”. Se destacó cómo las instituciones fiscales independientes tienen la difícil tarea de traducir y comunicar información fiscal altamente técnica e incorporarla en el debate público. Por un lado, hay una demanda creciente del tipo de análisis que estas instituciones proporcionan, si bien en paralelo se da un creciente desprecio hacia los “expertos” y las “instituciones especializadas”. Así mismo, los medios de comunicación, el canal tradicional para la transmisión de la información, son vistos como sesgados, dando lugar todo ello a un gran predominio de las informaciones falsas. De este modo se constata que los hechos objetivos resultan cada vez menos determinantes en la formación de la opinión pública, frente a los llamamientos a la emoción y la creencia personal. En este contexto se trataba de analizar ¿qué medidas pueden adoptar las IFIs para fomentar *los grupos informados* que puedan ejercer la presión oportuna sobre los gobiernos para que actúen de manera más transparente y responsable en asuntos fiscales?<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> A este respecto tuvo especial interés la referencia al ejemplo alemán con sus cuatro niveles de gobierno (federal, 16 estados, local y seguridad social); a su marco legal contenido en la Ley Fundamental de Bonn (art. 109) en cuanto al reparto de las posibles sanciones de la UE entre el gobierno federal y los estados en una proporción de 65/35% respectivamente; a la situación actual de Alemania que no presenta déficit estructural y a cómo a partir de 2020 los estados deberán estar en equilibrio.

<sup>7</sup> Se identificaron las siguientes medidas: tanto las instituciones públicas como los medios de comunicación deben ganarse la confianza de los ciudadanos ofreciendo infor-

La “Visualización de datos para la comunicación de la información” fue el objeto central de la séptima sesión. Contó con la participación de dos diseñadores de gráficos especializados en la representación de información económica y financiera. Así se partió del concepto de que la visualización de datos es una mezcla de números y diseño que evoluciona rápidamente y que ha cambiado la forma en que nos comunicamos en la actualidad. ¿Existen las mejores prácticas para comunicar información financiera compleja a un público no técnico? ¿Cómo podemos ayudar a los usuarios a acceder e interpretar los datos publicados? Utilizando una serie de ejemplos de visualización de datos, esta sesión proporcionó información sobre cómo los parlamentos y los consejos fiscales pueden mejorar sus prácticas de visualización de datos de carácter económico y presupuestario<sup>8</sup>.

La última sesión, de nuevo se vio dividida en dos grupos. El primero, se dedicó al análisis del borrador del documento sobre buenas prácticas para la presupuestación en el ámbito parlamentario elaborado por la unidad responsable del Gasto público y Presupuestación de la OCDE. Es sabido que el “*power of the purse*” constituye la piedra angular del poder legislativo en los países democráticos. La consecución del ejercicio de una función presupuestaria eficaz en la institución parlamentaria es una preocupación que está en el centro de asuntos como la transparencia y la responsabilidad democrática. A pesar de las diferencias existentes en los contextos históricos,

---

mación precisa y veraz, simplificando los términos o los conceptos que resulten demasiado complejos. También se destacó que los métodos de trabajo del periodismo especializado se han visto alterados por la implosión de las redes sociales. Se recomienda la utilización, precisamente, de estas redes para comunicar datos y producir “info-gráficos” que permitan al público no experto entender la información económica. Se destaca que estos nuevos sistemas disponen de una capacidad exponencial para comunicar un dato a gran velocidad y de que llegue a un elevado número de personas al instante.

<sup>8</sup> Se recomendó que teniendo en cuenta que por término medio se dedican seis segundos a visualizar un gráfico, hay que: partir de datos globales y creíbles, buscar una tendencia y un patrón de comportamiento; encontrar un hilo conductor que impacte en la audiencia; elegir el tipo de gráfico que mejor explique o se adapte a la historia que se desea transmitir y por último tener en cuenta en el diseño del mismo, variables como son el color, el tipo de letra...etc. Se presentaron los dos modelos más conocidos para la visualización de datos que son los desarrollados por E. Tufte, partidario de un sistema de visualización tradicional, y por D. McCandless exponente de un modelo más creativo que utiliza diversas técnicas de visualización basadas en el diseño y que permiten captar aquella parte de la información que realmente se quiere destacar. Este último autor ha diseñado un sistema de representación que posibilita traducir en un único gráfico largos y detallados informes con datos (The Billion Dollar-o-Gram).

constitucionales y políticos, así como en las estructuras y procedimientos, se han desarrollado normas y prácticas a lo largo del tiempo en torno al papel presupuestario de los parlamentos que proporcionan una base sólida que permite identificar y codificar un conjunto de *buenas prácticas*. Documento que partiendo de las experiencias actuales observadas en el área de la OCDE, así como de los principios vigentes en la materia de esta organización y de las instituciones asociadas comprende un conjunto de las mejores prácticas de la presupuestación que han sido identificadas<sup>9</sup>.

El segundo grupo, abordó el pacto fiscal europeo, las IFIs de la UE y el nuevo Consejo Fiscal Europeo, analizándose las estrategias a seguir para promover el establecimiento de instituciones fiscales eficaces en Europa. Se puso de manifiesto que en todos los países miembros de la UE, excepto en dos, en virtud del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UE (Pacto Fiscal) cuentan en la actualidad con una institución fiscal independiente encargada de supervisar la evolución fiscal. Se hizo especial mención al recientemente creado Consejo Fiscal Europeo, según recomendación contenida en el *Informe de los Cinco Presidentes* (junio de 2015). El papel asignado a esta institución fiscal independiente supranacional es evaluar la aplicación de las normas fiscales de la UE, asesorar a la Comisión sobre la orientación fiscal adecuada para la zona del euro en su conjunto y cooperar con las instituciones fiscales independientes de los Estados miembros. En esta sesión se examinaron las nuevas disposiciones de carácter institucional, los éxitos actuales y los desafíos a los que se enfrentan los consejos fiscales a medida que desarrollan su papel en la aplicación del pacto fiscal. La disparidad de recursos, las relaciones con las autoridades nacionales (tanto del ejecutivo como del legislativo), el acceso a la información y otras áreas contempladas en los *Principios de la OCDE para las IFIs* fueron de igual modo objeto de análisis.

---

<sup>9</sup> En esta primera ronda de consultas sobre el documento “Proposed Best Practices for Parliamentary Budgeting Draft for Discussion” se buscaba orientar la retroalimentación de los participantes con el conocimiento de primera mano de las prácticas presupuestarias en las legislaturas de los países miembros de la OCDE. Todo ello estructurado en siete áreas clave: la responsabilidad fiscal, la fase de debate y aprobación, la organización de las comisiones de presupuestos, la fase de ejecución del presupuesto, la de auditoría o *ex post*, la autonomía financiera del parlamento, así como la capacidad analítica especializada imparcial proporcionada por oficinas presupuestarias y/o unidades de estudios internas de los parlamentos.

### III SEMBLANZA SOBRE ALICE RIVLIN

La Presidenta de la Comisión Fiscal escocesa, Susan Rice, en la presentación de la oradora encargada de pronunciar el discurso inaugural de la reunión dijo que Alice Rivlin, en su dilatada y fructífera carrera profesional de más de seis décadas, ha ocupado altos puestos de responsabilidad en las instituciones públicas más relevantes en el ámbito presupuestario, económico y financiero de los Estados Unidos<sup>10</sup>.

Entre los más destacados: Fundadora de la Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO) y Directora de 1975 a 1983; Responsable de la Oficina del Presidente, la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB), durante el primer mandato del Presidente Clinton (1993-1996) y en la Reserva Federal (FED) donde desempeñó el puesto de Vicepresidenta de la Junta, de 1996 a 1999. En fechas más recientes fue nombrada por el Presidente Obama para presidir la Comisión para la Reforma y la Responsabilidad Presupuestaria (en 2010), también copresidió el *Grupo de trabajo del Comité de política bipartidista para la Reducción de la Deuda*.

Alice Rivlin, economista de profesión, obtuvo su licenciatura en economía en 1952 y un master y doctorado años más tarde por la Universidad de Harvard. Experta en política monetaria, presupuestaria y gestión sanitaria.

Su destacada y continuada trayectoria profesional ha sido reconocida con numerosas distinciones y galardones a lo largo de estos años, entre los que cabe destacar los otorgados por tan prestigiosas instituciones como: la Academia Americana de Ciencias Sociales y Políticas, la Fundación MacArthur, la Asociación Americana de Economía y las más destacadas universidades de los Estados Unidos como Harvard, Columbia, Yale, Maryland o Indiana. También ha recibido el Premio Elliot L. Richardson a la Excelencia en la Administración Pública.

Asimismo, ha publicado una veintena de libros sobre la responsabilidad presupuestaria, las políticas sanitarias, la rentabilidad económica de la revolución de Internet, la capacidad fiscal y el esfuerzo tributario estatal y

---

<sup>10</sup> Se señala que los detalles de fechas y la pormenorización de referencias han sido extraídos del *curriculum vitae* de Alice Rivlin: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/rivlina\\_cv.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/rivlina_cv.pdf)

local, los nuevos enfoques para la toma de decisiones públicas, el análisis microeconómico de los sistemas socioeconómicos, o sobre el papel del gobierno federal en la financiación de la educación secundaria. También ha escrito cerca de un centenar de artículos especializados en materia de política de vivienda y los procesos de gentrificación, la política monetaria, la regulación y supervisión financiera, los rescates financieros tras la crisis, o sobre la mejora del procedimiento presupuestario y la reducción de déficit, entre otras.

En la actualidad es Directora de investigación y profesora emérita del Programa de Estudios de Economía en *Brookings Institution* en Washington, así como Profesora invitada en el Instituto de Políticas Públicas de la Universidad de Georgetown. Y, sobre todo, como añadió Christine Grahame, Vicepresidenta de la Cámara escocesa, antes de cederle la palabra, por increíble que parezca todo este extenso y brillante currículum pertenece a una mujer, exclamando: "...and she is a woman!".

Además de todo ello, como la misma Alice Rivlin se encargaría de manifestar al inicio de su intervención, era con toda probabilidad de entre todos los participantes en el encuentro que nos hallábamos en el salón de plenos de la Cámara escocesa en aquellos momentos, la persona que detentaba el vínculo con la OCDE más dilatado en el tiempo. A este respecto, evocaba que en su primer trabajo como economista junior en la universidad –institución que tenía asignado, en aquel entonces, el encargo de actuar en nombre de los Estados Unidos en el seguimiento de la gestión de los fondos del Plan Marshall–, tuvo el honor de representar a su país en una reunión celebrada en París en la sede de la organización responsable de dicho Plan en Europa, precisando que tal reunión tenía lugar con motivo de una evaluación que estaban realizando, en ese caso concreto, sobre la economía de Irlanda, uno de los países receptores de estos fondos<sup>11</sup>. Poco más cabe añadir.

---

<sup>11</sup> Dos aclaraciones. Una, aunque no mencionó expresamente de qué universidad se trataba, si nos atenemos a lo que figura en su cv, su primer trabajo lo desempeñó en la Universidad de Harvard, 1954–1957, como estudiante de postgrado en Economía con funciones de Tutor (Teaching Fellow and Tutor in Economics). Dos, con toda probabilidad hacía referencia, más bien, a la Organización para la Cooperación Económica Europea (OECE) organismo internacional creado en 1948 por un grupo de países europeos con la finalidad principal de distribuir, gestionar y supervisar las ayudas del Plan Marshall y

## IV. TEXTO LITERAL DEL DISCURSO.

“CÓMO HACER FRENTE A LOS CAMBIOS EN LOS ORGANISMOS FISCALES INDEPENDIENTES”<sup>12</sup>.

*Alice Rivlin pronunció el discurso de apertura de la novena reunión anual de funcionarios parlamentarios del ámbito presupuestario de la OCDE y de entidades fiscales independientes, el 6 de abril de 2017 en Edimburgo, Escocia.*

*Agradezco a la señora Susan Rice su amable presentación así como al Parlamento escocés su cálida bienvenida a Edimburgo. Estoy encantada de estar aquí esta mañana y de compartir algunas reflexiones acerca de cómo los funcionarios presupuestarios y las entidades fiscales independientes pueden ayudar a los parlamentos a adoptar políticas públicas adecuadas.*

*Hace cuarenta y dos años, cuando el Congreso de los Estados Unidos me solicitó que pusiera en marcha la Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO), apenas había ejemplos de oficinas fiscales o presupuestarias legislativas. La ley por la cual se estableció la CBO no daba mucha información sobre cómo organizarse, qué tipo de personal emplear, o cómo ser más útil al Congreso en el cumplimiento de nuestra misión. Así que buscamos ejemplos de organizaciones similares, pero tan sólo California y un par de otros estados americanos contaban con oficinas presupuestarias relevantes que informaran a sus parlamentos.*

*La situación en 2017 es diferente. Un gran grupo de países de la OCDE (y también algunos países en desarrollo) tienen oficinas presupuestarias legislativas o agencias fiscales independientes. Éstas colaboran entre sí, comentan y resuelven asuntos técnicos complejos y comparten sus triunfos y fracasos. Las nuevas oficinas fiscales parlamentarias en Escocia e Irlanda, por ejemplo, disponen de un grupo preparado de mentores dispuestos a*

---

que años más tarde, tras la incorporación de Estados Unidos y Canadá (en 1961), pasó a denominarse Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). <http://www.oecd.org/general/themarshallplanspeechatharvarduniversity5june1947.htm>

<sup>12</sup> Lo que sigue a continuación es el texto literal del mismo según la versión incorporada en la web de *Brookings Institution* con fecha de 21 de abril de 2017: <https://www.brookings.edu/on-the-record/coping-with-change-at-an-independent-fiscal-institution/>.

*ofrecer consejo sobre cómo empezar, qué hacer y, quizás, especialmente, qué no hacer.*

*Esta evolución me tranquiliza enormemente. Estoy orgullosa de la CBO, la cual ha mantenido un indudable liderazgo a lo largo de estos años y se ha convertido en una organización muy respetada. Tanto el Congreso como el público confían en sus proyecciones presupuestarias y análisis de políticas, a pesar de los ataques, a veces ensordecedores, que recibe tanto por parte de la derecha como de la izquierda. ¡De no existir la CBO, dudo que la comunidad académica dedicada a los estudios fiscales y presupuestarios estadounidenses pudiera llevar a cabo su docencia y su investigación!*

*Estoy igualmente satisfecha de ver todas las organizaciones con cometidos similares que están surgiendo y, en general, prosperando en situaciones diversas en muchas partes del mundo. Estas organizaciones están dirigidas por expertos altamente cualificados, que se dedican con pasión a la responsabilidad fiscal, y la sólida información que aportan ayuda a los políticos a tomar decisiones bien informadas. Hoy estoy encantada de poder interactuar con toda esta sala llena de personas inteligentes que se preocupan por mejorar la información y el análisis que sustentan las decisiones de la política legislativa. De no haberles demostrado lo que valemos a los líderes políticos de nuestros respectivos países, muchos de nosotros no estaríamos hoy reunidos aquí, en Edimburgo.*

*También percibo que, en parte, nos reunimos en aras de apoyarnos mutuamente y consolarnos en tiempos difíciles y turbulentos. Nunca ha sido fácil proporcionar a su debido tiempo a los políticos una información sobre asuntos presupuestarios objetiva y no partidista, una información que les ayude a tomar decisiones difíciles en un margen de tiempo a veces muy escaso. Pero esta tarea se ha vuelto aún más ardua en los últimos años. Por lo tanto, quisiera compartir con ustedes esta mañana algunas reflexiones sobre las dificultades con las que tienen que lidiar este tipo de instituciones; algunas observaciones sobre los modos de actuación frente a la incertidumbre y la falta de datos; algunas de las razones por las que el trabajo de proporcionar un análisis fiscal independiente y objetivo a los legisladores y otros políticos se está tornando mucho más complicado, y, finalmente algunas ideas sobre qué hacer al respecto. Mis reflexiones se*

*basarán en la experiencia de Estados Unidos, pero creo que todos nos enfrentamos en gran medida a los mismos desafíos.*

*Nadie ha dicho que el trabajo de los funcionarios parlamentarios del ámbito presupuestario o el de los responsables de los organismos fiscales independientes fuera una tarea fácil. Si lo que querías era un trabajo que no atrajera críticas ni controversias, elegiste la carrera equivocada. Son trabajos que entrañan tareas intrínsecamente difíciles, tareas que no sólo requieren una gran capacidad técnica y analítica, sino también cierta habilidad para ganarse la confianza de los políticos sin halagarles los oídos. A menudo quieren soluciones mágicas cuando no hay ninguna.*

*Los parlamentos, por definición, se componen de un gran número de políticos con puntos de vista muy diferentes sobre lo que es mejor para su país. Los desacuerdos suelen ser profundos, independientemente de cuán grande sea la diferencia real de opiniones. Los políticos ganan las elecciones porque creen profundamente que su causa es la correcta y que las políticas que plantean van a conducir al bienestar general. Frente a la incertidumbre, muestran los datos que sustentan su punto de vista particular y creen sinceramente en ellos. Creen que sus políticas serán altamente efectivas y no muy costosas. Este es un rasgo humano: los psicólogos poseen pruebas de que la gente tiende a aferrarse a hechos que apoyan aquello en lo que ya creen, pero esto parece especialmente cierto en el caso de los políticos.*

*Las democracias necesitan políticos entregados y dispuestos a defender una gran variedad de políticas diferentes. Pero los líderes electos también necesitan una visión realista, evaluadores neutrales y competentes de las propuestas de políticas alternativas. También necesitan que se les ponga freno a la hora de gastar, de endeudarse y de bajar los impuestos. Dejados a su suerte, y sabiendo que deben seguir siendo populares entre los votantes para mantener sus puestos de trabajo, los políticos tienden a gastar más, gravar menos y trasladar la deuda a los futuros políticos y contribuyentes, y además son conscientes de ello. Por ello, recurren a los tecnócratas encargados del presupuesto, a fin de que los ayuden a mantener su honradez y su responsabilidad.*

*La CBO fue creada por razones que son específicas de los Estados Unidos, razones que tienen que ver con el equilibrio de poder entre los*

*poderes ejecutivo y legislativo según nuestra Constitución. Sin embargo, en los últimos años la CBO se ha vuelto cada vez más importante por motivos comunes a todos los países avanzados: la dificultad de tomar decisiones presupuestarias que contemplen las necesidades de una población envejecida al tiempo que ofrecen oportunidades para los jóvenes ante una situación de bajo crecimiento económico y creciente endeudamiento.*

*Los padres de nuestra Constitución de 1789 fueron los líderes de una rebelión contra la corona inglesa en la que el resentimiento por los tributos impuestos por los ingleses desempeñó un papel significativo. Así, jamás se les hubiera ocurrido tener un poderoso ejecutivo que los gravara sin la autorización de sus representantes electos. De ahí que en la Constitución establecieran una sólida separación de poderes entre las funciones legislativa y ejecutiva y dieran al Congreso, no al presidente, el poder explícito para gastar, gravar y endeudarse, sujeto sólo al veto presidencial, el cual, además, podría quedar invalidado en el caso de darse una supermayoría.*

*Hago hincapié en esta historia, porque me sorprende a menudo cuántos analistas de la política estadounidense –incluso algunos de ellos estadounidenses– no comprenden lo limitado que es el poder presidencial. Convertimos nuestras elecciones presidenciales en tamaño espectáculo y dedicamos tanto tiempo y dinero al proceso electoral que muchos observadores, tanto en el país como en el extranjero, asumen que el presidente estadounidense debe de tener un poder extraordinario. En realidad, la presidencia tiene unas competencias limitadas, especialmente con respecto a los asuntos internos. El presidente no puede cambiar las leyes, gastar dinero o aumentar o bajar los impuestos sin acordarlo antes, mediante minuciosas y a menudo arduas negociaciones, con el poderoso Senado y la Cámara de Representantes (y algunas veces con los tribunales).*

*Se podría pensar que a los presidentes les resultaría más fácil ganar batallas en el Congreso si su propio partido tiene una mayoría en ambas cámaras – y a veces lo es –, pero la lealtad al partido y la disciplina no son características dominantes en la democracia americana, tal y como está descubriendo el Presidente Donald Trump. A pesar de haber prometido vigorosamente durante su campaña derogar y reemplazar la iniciativa de la reforma sanitaria del Presidente Obama, la Ley de Atención Sanitaria Asequible, el Presidente Trump ha sido hasta ahora incapaz de lograr*

*un acuerdo en el seno de su propio partido en la manera de cumplir esa promesa. La falta de acuerdo entre el ala derecha y los republicanos más moderados impidió que la mayoría se uniera en torno a una propuesta, ni siquiera en la Cámara de Representantes, donde los republicanos tienen una mayoría sustancial. Aun cuando se llegara a un acuerdo en dicha Cámara, éste se enfrentaría a un futuro incierto en el Senado, donde la mayoría republicana es más limitada y las normas de procedimiento otorgan más poder a la minoría.*

*La CBO fue creada como resultado de que el presidente Richard Nixon se excediera en sus poderes presidenciales a principios de los años setenta. El Congreso reaccionó reafirmando su control sobre los asuntos fiscales. Así, estableció un nuevo procedimiento para tomar decisiones presupuestarias, incluida una Comisión de Presupuesto en cada cámara, y la CBO. A esta nueva agencia se le encargó la misión de proporcionar previsiones presupuestarias objetivas y no partidistas así como el análisis de las alternativas fiscales emanadas tanto de la Cámara de Representantes como del Senado. El presidente contaba ya con una institución similar, creada en 1921 y en la actualidad denominada Oficina de Administración y Presupuesto (OMB). El Congreso quería una agencia análoga que trabajara para ellos, pero para encajar en el contexto de esta institución tenía que ser neutral y dar respuesta tanto a la Cámara como al Senado. Esto significaba otorgar al director de la CBO mucha más independencia que al director de la Oficina de Administración y Presupuesto, quien trabaja directamente para el presidente. He ocupado ambos puestos de responsabilidad y con mucho he preferido el de la CBO.*

*Si bien los orígenes de la CBO reflejan la estructura idiosincrática de la Constitución de los Estados Unidos, sus responsabilidades y relevancia crecientes se derivan de un tipo de presiones económicas y presupuestarias que son comunes a todos los países avanzados: la necesidad de tomar decisiones fiscales responsables ante la creciente demanda de servicios públicos y ante los compromisos ya adquiridos con respecto a las pensiones y la asistencia sanitaria de una población envejecida, la resistencia a subir los impuestos y los temores sobre el aumento de la deuda.*

*En el inicio de la década de 1980, el Congreso de los Estados Unidos aprobó autoimponerse una serie de normas con el fin de implementar*

*la honestidad fiscal; estas normas estaban destinadas a mantener bajos los déficits anuales y evitar que la deuda nacional creciera más rápidamente que la economía. Normativas similares aparecieron en otros países avanzados que tenían que hacer frente a desafíos presupuestarios similares. La normativa fiscal sobre el déficit y la deuda del Tratado de Maastricht plasmaba estas mismas ideas, aunque su aplicación fue limitada.*

*Para poner en marcha una normativa fiscal es necesario que haya un árbitro o alguien encargado de evaluar los resultados. Alguien tiene que dar una respuesta aceptable a preguntas del tipo: ¿cómo afectará este presupuesto o medida de gasto o modificación tributaria al déficit presupuestario y a la deuda futura? Fue esta función evaluadora la que situó a la CBO en un primer plano y obligó a su personal a realizar estimaciones del impacto presupuestario de unas propuestas legislativas extremadamente complejas, lo cual sometió a esta institución a ataques, a menudo contundentes, por parte de algunos políticos cuyos objetivos legislativos se vieron amenazados por la “evaluación” de la CBO. El desarrollo de dicha función de evaluación llevó a los tecnócratas, con sus bases de datos, sus modelos estadísticos y sus algoritmos, a ocupar posiciones de poder en el proceso de decisión política. Pasó a ser habitual que los autores de las principales leyes fiscales y de gasto consultaran con la CBO durante el proceso de redacción de los proyectos de ley, ya que la evaluación de ésta determinaría si su propuesta legislativa se ajustaba o no a las normas presupuestarias. Con frecuencia se modificaban ciertos detalles de las propuestas para así lograr una valoración aceptable. Algunos políticos se quejan de que la CBO tiene un poder excesivo y que lo prioritario ya no es diseñar la mejor política, sino obtener una buena evaluación. La CBO, por supuesto, sólo trata de hacer todo lo posible para facilitar el cumplimiento de las normas presupuestarias que los políticos en el Congreso se han impuesto a sí mismos. En el desempeño de esta misión, sin embargo, la CBO es a veces percibida como un grupo de tecnócratas no elegidos que tratan de impedir que los representantes electos del pueblo elaboren las leyes.*

*A veces, las normas presupuestarias funcionaban bien en el sentido de que proporcionaban un marco para que fuerzas políticas opuestas resolvieran sus diferencias, a la vez que se contenía el déficit y la deuda. Las normas aprobadas en 1990 limitaban los créditos anuales y requerían que se compensaran los posibles efectos de aumento del déficit ocasionados por*

*las reducciones de los impuestos y los aumentos de las prestaciones. Estas normas ayudaron a producir un superávit presupuestario hacia finales de la década. El posterior debilitamiento de las normas tuvo unas extrañas consecuencias. En 2001, el presidente Bush propuso una serie de reducciones fiscales que se estimaba que incrementarían el déficit presupuestario a largo plazo. Es por ello que el Congreso diseñó las modificaciones impositivas oportunas para que fueran neutrales en el déficit en un periodo de diez años, tal y como lo requería la normativa presupuestaria, y finalizaran su vigencia automáticamente a fines de 2010, una fecha que parecía estar muy lejos en aquellos momentos. Pero, por supuesto, llegó el año 2010, y la amenaza de un gran incremento de los impuestos en una economía con un débil crecimiento provocó una crisis presupuestaria artificial, una crisis causada por el Congreso, que actuó conforme a la letra, pero no al espíritu de sus propias normas presupuestarias.*

*La creciente polarización de nuestros dos principales partidos políticos ha aumentado la visibilidad de la CBO como árbitro y evaluador. El fracaso del Gran Pacto<sup>13</sup>, es decir, de las negociaciones entre el Presidente Obama y los líderes del Congreso sobre las medidas para contener la deuda futura condujo en 2011 a un escenario presupuestario realmente disparatado. El Congreso encargó a una comisión especial la elaboración de un Gran Pacto, y diseñó lo que se consideraba un mecanismo de puesta en marcha para la consecución de un acuerdo o un pacto: si no se alcanzaba un Gran Pacto entrarían en vigor recortes proporcionales en el gasto para políticas internas y defensa, recortes que ninguno de los dos partidos consideraba deseables. La amenaza fracasó, no alcanzándose acuerdo alguno. El resultado ha sido seis años de parches a corto plazo para mantener al gobierno funcionando, mientras que unos dirigentes políticos divididos no lograron dirimir sus diferencias básicas acerca del camino a seguir. El rencor partidista ha llevado a un punto muerto la cuestión, sumamente fácil de resolver, de cómo frenar la deuda creciente. Y esto no supone una buena publicidad para la democracia representativa.*

---

<sup>13</sup> Nota aclaratoria de la editora: en lenguaje político de Washington “*The Grand Bargain*” significa que se llega a algún tipo de situación en la que todos los participantes se ven obligados a ceder en algo en sus pretensiones, para así lograr reducir el déficit presupuestario y atajar la deuda pública. Así por ejemplo, los republicanos acordarían subir algunos impuestos siempre que los demócratas aceptaran reducir ciertas partidas de gasto.

*Las perspectivas presupuestarias en los Estados Unidos reflejan las mismas fuerzas subyacentes comunes a la mayoría de los países representados en esta sala:*

- *Compromisos derivados del envejecimiento de la población en lo que a ingresos de jubilación y atención médica se refiere. En nuestro caso, la población está envejeciendo con menos rapidez que en la mayoría de vuestros países, si bien tenemos un sistema de sanidad particularmente caro.*
- *Un crecimiento económico más lento que aumenta la necesidad de una mayor inversión tanto pública como privada en un esfuerzo por incrementar la productividad futura: ciencia, talento y modernización de la infraestructura.*
- *Un sistema tributario obsoleto del que no se puede esperar —especialmente frente a un crecimiento lento— que produzca ingresos suficientes para hacer frente a los costes de sostenimiento de la tercera edad; para proporcionar servicios gubernamentales adecuados y para financiar al mismo tiempo la inversión necesaria a fin de aumentar la productividad.*
- *Esta combinación de fuerzas conduce a proyecciones de un aumento a largo plazo de la relación deuda/PIB. La deuda estadounidense en manos privadas ya es alta (en la actualidad alrededor del 78 por ciento del PIB) en gran medida debido al legado de la Gran Recesión que siguió al crash financiero de 2008, aunque otros factores, como los costes de la guerra en Oriente Medio, han desempeñado su papel. La CBO calcula que la deuda crecerá hasta cerca del 89 por ciento del PIB en 2017, ya que las obligaciones para con los mayores en concepto de pensiones y asistencia sanitaria exceden a los ingresos proyectados.*

*Para los pragmáticos de centro, como yo, parece obvio que para revertir el crecimiento de la deuda son necesarios los acuerdos políticos. Estados Unidos necesita limitar el crecimiento de los costes de la atención médica, modificar nuestros compromisos con respecto a las personas mayores, especialmente con aquéllas que disponen de ingresos más que suficientes, invertir sabiamente en mejorar la productividad y las oportunidades económicas futuras y revisar nuestro sistema tributario para que genere más ingresos de una forma que resulte menos inhibidora del crecimiento. Esto podría significar pasar de una fuerte dependencia de los impuestos sobre los salarios y los ingresos a una mayor dependencia de la fiscalidad sobre el consumo, estableciendo un IVA, que constituye una fuente importante de*

*ingresos en todos los países de la OCDE, excepto en Estados Unidos. Un impuesto sobre el carbono es también una opción interesante, pero más bien para desalentar el uso de combustibles fósiles que para generar ingresos.*

*Aunque este conjunto de reformas parece atraer a los académicos moderados como yo, quienes, por cierto, no tienen que enfrentarse a los votantes, implica, sin embargo, acuerdos que nuestros líderes políticos, profundamente polarizados, son incapaces de alcanzar. En efecto, el acuerdo por encima de criterios partidistas e ideológicos se ha convertido en una palabra malsonante en la política estadounidense. Los republicanos se oponen radicalmente a cualquier aumento de impuestos. De hecho, están a favor de la reducción de los tipos del impuesto sobre la renta, especialmente para las personas de ingresos altos. Los demócratas se oponen a cualquier reducción de las prestaciones a los mayores, pobres o discapacitados. Esta situación de punto muerto ha llevado al rechazo de unos planes moderados razonables, en algunos de los cuales he colaborado, y a años de parálisis, en los que las únicas actuaciones presupuestarias adoptadas tienen incidencia solo a corto plazo, para mantener el funcionamiento del gobierno, mientras que los asuntos fundamentales siguen sin resolverse.*

*La importancia de las evaluaciones de la CBO ha convertido el asunto de la valoración técnica en disputa política. Incluso la cuestión, sumamente compleja, de cómo valorar los programas gubernamentales de préstamos y garantías de préstamos ha atraído la atención política. En particular, han surgido dos temas de valoración: 1) cómo lidiar con la incertidumbre en la presentación de los pronósticos a los responsables políticos encargados de formular políticas, especialmente las previsiones a largo plazo de gastos, ingresos, déficit y deuda; (2) cómo dar cuenta de los efectos de retroalimentación de las propuestas fiscales en los resultados económicos a nivel macro (conocida como valoración dinámica), que es un caso especial de la cuestión básica de qué es lo que constituye evidencia suficiente para la acción política.*

***Incertidumbre.*** *El problema de predecir el futuro de cualquier cosa –incluida la economía y el presupuesto– es que es imposible hacerlo con precisión, pero aun así resulta necesario hacer previsiones para tener una base sobre la cual llevar a cabo acciones que afectarán al futuro. Los pronósticos presupuestarios han de empezar con hipótesis económicas*

*sobre el crecimiento del PIB, el empleo, la inflación, etc., y todos sabemos que las previsiones macroeconómicas son extremadamente inciertas, sobre todo a largo plazo o frente a cataclismos como la crisis financiera de 2008.*

*Las previsiones contingentes de gasto e ingresos, dados los supuestos macroeconómicos y las leyes en vigor, son mucho más precisas, pero con el tiempo las leyes se modifican y el coste de implementar las mismas leyes también. Un ejemplo claro es la desaceleración en el crecimiento del gasto en sanidad en los Estados Unidos. El que esta desaceleración continúe o que haya una reactivación representa una gran diferencia en los resultados de las proyecciones de la deuda futura. Los puntos de vista difieren considerablemente en cuanto a qué es lo más probable que suceda.*

*Lo único que un pronosticador inteligente puede hacer frente a la incertidumbre es lograr que las mejores estimaciones se hagan realidad, formular claras hipótesis y ofrecer a los legisladores información completa sobre por qué los pronósticos podrían estar equivocados y hasta dónde. La CBO ha llamado con frecuencia la atención sobre la incertidumbre, proporcionando rangos, intervalos de confianza, gráficos, etc. Pero enfatizar la incertidumbre es arriesgado. Los políticos pueden convertir fácilmente la incertidumbre reconocida en una excusa para la irresponsabilidad fiscal. Frente a la incertidumbre sobre los déficits y la deuda futuros, los políticos caen a menudo en la tentación de prometer más prestaciones al mismo tiempo que bajar los impuestos. En ocasiones, la CBO tiene que escuchar cosas como estas: “Ustedes se han equivocado antes, así que ¿por qué deberíamos creerles ahora?” La respuesta no es “esta vez estamos en lo cierto”, sino “podríamos estar equivocados en cualquier caso”.*

**Evaluación dinámica y evidencia suficiente.** *Nuestros políticos conservadores creen en un gobierno más pequeño y menos intrusivo, pero su creencia fundamental es que la reducción de impuestos, especialmente de los impuestos de la renta y de sociedades, impulsará el crecimiento económico sustancialmente. La evidencia no es tan sólida como ellos piensan y, obviamente, la situación cambia si los recortes de impuestos van acompañados de recortes en los gastos, que podrían reducir el crecimiento económico, o de un incremento de la deuda susceptible de aumentar los tipos de interés y desalentar la inversión. La CBO ha recibido numerosas críticas por parte de la derecha por no reconocer adecuadamente los efectos*

*beneficiosos que tienen en el crecimiento económico los menores tipos impositivos en los impuestos que gravan la renta, y ahora se están suscitando argumentos similares en la izquierda con respecto a los beneficios del gasto social, que suponen ya sea un estímulo del crecimiento o una disminución del déficit, tales como son los programas de educación infantil o programas de bienestar o prevención para la salud. Los defensores de los programas sociales suelen tener una mayor predisposición que los analistas de la CBO a asumir que los resultados positivos de los programas piloto intensivos pueden replicarse a nivel nacional.*

*La crítica progresista conforme a la cual la CBO no habría sabido reconocer el futuro ahorro presupuestario que supone el gasto social, se expresa de una forma tan ruidosa como la cólera de los conservadores al respecto del supuesto pecado de la CBO al no reconocer como debiera los beneficios que encierra la bajada de los tipos en el impuesto sobre la renta. Ambos son ejemplos concretos de la dificultad que encierra reunir evidencias suficientes y convincentes sobre la eficacia de la introducción de cambios en ciertas políticas fiscales o económicas.*

*Si bien estos asuntos han sido debatidos por los investigadores sociales durante décadas, la buena noticia es que los datos y el análisis son ahora mucho más sofisticados de lo que solían ser y el potencial de la formulación de políticas basadas en hechos es ahora mucho mayor de lo que era hace décadas cuando comenzaba yo mi andadura como joven analista. Pero también hay malas noticias, por eso dije al principio que se trataba de momentos difíciles para los reunidos hoy en esta sala. Los organismos fiscales parlamentarios e independientes atraen a personas que valoran la racionalidad, el análisis de datos, los modelos econométricos y la formulación de políticas basadas en hechos. Es posible que tengamos dificultades para definir lo que entendemos por verdad, pero creemos que algunas cosas son manifiestamente ciertas y otras no y que los hechos cuentan.*

*Ahora nos encontramos en un entorno en el que la realidad es comúnmente ignorada, en el que circulan con gran difusión noticias falsas que generalmente se dan por válidas, y en el que los políticos (al menos algunos) se sienten con derecho a inventar sus propios datos y a atacar a quienes los cuestionan. Puede que esto que digo no sea más que una reacción frente a nuestro recién elegido Presidente Trump, pero me temo que*

*no es el único caso y que su victoria electoral es un síntoma de un problema más profundo. El título de una sesión posterior en este mismo encuentro habla de comunicar “números verdaderos” en un mundo de “post-verdad”. Espero que lo de la “post-verdad” sea una exageración.*

*La generalizada reacción populista contra las elites y el “establishment” no resulta sorprendente. Las elites gobernantes han desbaratado gravemente las cosas en muchos de nuestros países, al no haber evitado la crisis financiera que asoló tantas vidas, al haber tolerado situaciones extremas en la distribución de la riqueza, los ingresos y el poder, al no haberse tomado en serio el cambio climático y al no haber querido intervenir en la devastación, tanto la natural como la realizada por el hombre, que está impulsando a millones de personas a arriesgarlo todo para encontrar refugio en lugares más seguros.*

*Muchas fuerzas turbulentas se han unido de golpe:*

- *La agitación política y el deseo de cambio, la polarización de los puntos de vista políticos y las campañas electorales de altos decibelios, la xenofobia y el miedo al cambio.*
- *La pérdida de confianza en las instituciones, tales como los gobiernos o las instituciones religiosas, a menudo con motivos fundados.*
- *La explosión de la información y de las redes sociales.*
- *Las falsedades, las noticias falsas y los altos niveles de tolerancia con las afirmaciones no verificadas.*

*Los funcionarios presupuestarios parlamentarios y quienes trabajan en las entidades fiscales independientes se ven atrapados en medio de todo esto, tratando de hacer su trabajo, de producir estimaciones y proyecciones precisas y pertinentes y de mantener cierta apariencia de orden en la política presupuestaria de su país. Los desafíos son más arduos para los recién llegados que aún no han generado un historial y no se han ganado el respeto de los políticos de uno y otro lado y del público.*

*Por lo tanto, ¿qué tenemos que hacer? No veo alternativa alguna sino la de continuar trabajando duro para lograr unos análisis acertados y para comunicar los resultados de la manera más comprensible y completa posible, tanto para los responsables políticos electos como para el público.*

*La crítica de naturaleza política es inherente a este trabajo y es de esperar que se produzca. Tengo fe en que proporcionar información sólida a los representantes elegidos sigue siendo la mejor fórmula para la realización de buenas políticas públicas. Me complace que tantas personas inteligentes y trabajadoras, tan bien representadas en esta reunión, estén dispuestas a asumir dicha tarea.*

*Muchas gracias.*

## V. EPÍLOGO

La primera vez que oí hablar de Alice Rivlin y la CBO fue a finales de la década de los ochenta cuando, tras pasar los exámenes pertinentes y comenzar a trabajar como economista de las Cortes Generales, en la Dirección de Estudios y Documentación del Congreso de los Diputados, se me sugirió su figura como ejemplo a seguir. Para entonces, la fundadora de la Oficina Presupuestaria del Congreso norteamericano ya había abandonado la institución, si bien habiendo dejado puestas las bases y fundamentos de lo que ésta representa en la actualidad.

Años más tarde, a mediados de los noventa, coincidiendo con el inicio de la VI Legislatura (1996-2000) una de las primeras decisiones adoptadas por la Mesa del Congreso, 28 de junio de 1996, fue encomendar al entonces Interventor de la Cámara, Salvador Montejo, la elaboración de un informe que tras analizar algunos de los ejemplos más significativos existentes en aquellos momentos, permitiera al órgano de gobierno de la Cámara *definir el régimen jurídico y delimitar el modo de actuación de la Oficina Presupuestaria* y, en definitiva, propiciar el inicio de su actividad<sup>14</sup>.

Fue entonces cuando se me solicitó la participación en la elaboración de dicho informe. En el capítulo de modelos comparados de oficinas, me co-

---

<sup>14</sup> Oficina que había sido creada por la Disposición Adicional Vigésima de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, en el seno de la Secretaría General, con el mandato de “asesorar técnicamente a los Órganos de las Cámaras, y a informar a los Grupos Parlamentarios y a los Diputados y Senadores sobre la ejecución durante cada ejercicio de los Presupuestos Generales del Estado y de la Seguridad Social, y sobre aquellos aspectos de la actividad legislativa que tengan repercusión en el ingreso y en el gasto público” y remitiendo al Reglamento de la Cámara y a normas de desarrollo la regulación de su organización y funcionamiento.

rrespondió recabar información para abordar el análisis del funcionamiento y estructura, entre otras, de la CBO que, a la sazón ya contaba con dos décadas de funcionamiento. Esta información entonces no resultaba de fácil acceso, en aquellos momentos internet era más una promesa que una realidad, siendo preciso acudir a los servicios de la Embajada de España en Washington, concretamente a los de la Oficina Comercial, para obtener las referencias oportunas sobre el funcionamiento y estructura organizativa de la Oficina norteamericana.

En el citado informe, además de ser analizados algunos de los modelos de Oficina Presupuestaria más notables en el derecho comparado, se abordaban los elementos fundamentales para la configuración de su estructura: delimitación de funciones, acceso a los servicios de la misma, estructura interna, métodos y criterios de actuación, y planificación de la entrada en funcionamiento en tres fases<sup>15</sup>. Así, en otoño de 1997, con motivo de la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado para 1998, puede afirmarse que tuvo lugar el inicio y fin de actividades de aquella Oficina Presupuestaria<sup>16</sup>.

Este primer intento en el Parlamento español de poner en funcionamiento un órgano especializado que debía asesorar técnicamente a los órganos de las Cámaras, facilitar el seguimiento de la ejecución presupuestaria, e incidir en las iniciativas con repercusión en los ingresos y gastos públicos, fracasó, principalmente a causa de las reticencias mostradas por el ejecutivo a ser escrutado y controlado por el legislativo. Se puede afirmar que en aquellas fechas los presupuestos, la información que los acompaña y su ejecución, en gran medida, continuaban siendo para todos, ciudadanos, medios de comunicación y parlamento, “una región oscura, misteriosa, llena de sorpresas”<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> La gradualidad de la propuesta no excluía la inmediatez, por ello se proponía la entrada inmediata en funcionamiento. La Mesa del Congreso en su reunión de 8 y 9 de enero de 1997 acordó el inicio inmediato de las actividades de la Oficina Presupuestaria mediante la puesta en funcionamiento de las unidades de apoyo: la de Asistencia Jurídica y las de Asesoramiento Económico y Seguimiento Presupuestario, quedando la unidad de Evaluación de Iniciativas para una fase ulterior de implantación.

<sup>16</sup> Pese al fructífero trabajo desarrollado durante la tramitación y que al menos en el capítulo correspondiente al asesoramiento económico y presupuestario, con lo limitado de los recursos tanto técnicos como humanos asignados, supuso el poder proporcionar, por vez primera en el Congreso, información complementaria y pormenorizada a la que acompaña a los Presupuestos Generales del Estado. De todo ello quedó constancia en el informe de actividad elaborado al efecto el 19 de diciembre de 1997.

<sup>17</sup> Así calificaba al *presupuesto moderno* el profesor Amilcare Puviani en su libro de *Teoria della illusione finanziaria* publicado en 1903 (ver pág 86 de la versión traducida al

A pesar del intento fallido, la demanda de un órgano de este carácter ha persistido en las sucesivas legislaturas. Muestra de ello han sido numerosas y variadas iniciativas parlamentarias planteadas por los grupos de todo el espectro político, en forma de enmiendas formuladas a los presupuestos, resoluciones aprobadas en el contexto de debates del estado de la nación o a través de proposiciones de ley<sup>18</sup>. Las referencias al modelo de oficina del Congreso norteamericano han sido recurrentes en la mayoría de los debates suscitados al efecto.

De igual modo, a lo largo de estos últimos años y de manera especial desde que se creó el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario en 2007 el referente de la Oficina norteamericana ha estado presente, en alguna medida, tanto a la hora de inspirar el modelo de actuación, como de perfilar los “productos” a elaborar y las materias objeto de los mismos<sup>19</sup>.

Asimismo, cabe indicar que desde entonces, y de manera más intensa desde que la CBO desarrolló su sitio web y publicó los resultados de sus

---

castellano por Álvaro Rodríguez Bereijo, Puviani, A. (1972): *Teoría de la ilusión financiera*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid).

<sup>18</sup> Justamente mediante una iniciativa de este tipo se aprobó la creación de un órgano técnico de carácter bicameral en noviembre de 2010 (Ley 37/2010 por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales). Habían transcurrido trece años desde que se produjera aquel primer intento efectivo de puesta en funcionamiento de la Oficina presupuestaria creada en 1990. En su preámbulo se dice que “La creación de dicha Oficina obedece a la necesidad de articular en el seno de las Cámaras un mecanismo eficaz de asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y sobre aquellos aspectos que tengan repercusión en los ingresos y gastos públicos, instrumento inspirado en los principios de independencia, objetividad y transparencia que se pone al alcance de los Diputados y Senadores”. La norma que la desarrolla, (la Resolución de las Mesas del Congreso y del Senado regulando la composición y funcionamiento de la OPCG, de 19 de julio de 2011), en su artículo 2.1. establece que del Director de la Oficina dependerán dos unidades, la de *seguimiento presupuestario* (que se encargará del seguimiento y control de la ejecución del Presupuesto General del Estado y del asesoramiento técnico-económico en materia presupuestaria) y la de *evaluación y asesoramiento económico* (que se encargará del seguimiento de la actividad legislativa que tenga repercusión en los ingresos y gastos públicos y de la recopilación y sistematización de la información económica y presupuestaria elaborada por otras instituciones públicas y privadas). Unidades que hasta la fecha están pendientes de implementación.

<sup>19</sup> A esta unidad técnica dependiente de la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones de la Secretaría General del Congreso se le asignaron, en la Plantilla orgánica de 2007, las siguientes funciones: la elaboración de estudios de carácter económico y social en materias relacionadas con la actividad parlamentaria; el seguimiento de datos de carácter presupuestario; el análisis de impacto de políticas públicas y de opciones públicas y la gestión de las Bases de datos relacionadas con el Departamento.

trabajos en modo abierto y mediante el sistema de alerta, hemos seguido desde este Departamento de forma ininterrumpida los análisis realizados por esta Oficina, y de modo especial los referidos al coste de las iniciativas legislativas y a las proyecciones a largo plazo de los ingresos, gastos y deuda pública.

Por lo que se refiere a la relación de la CBO con la red de PBO de la OCDE señalar que a cada una de las nueve reuniones celebradas hasta la fecha ha acudido algún representante, en general un antiguo Director de la Oficina, que ha presentado, en unos casos, ciertos trabajos relevantes llevados a cabo por la misma, o bien ha expuesto los procedimientos y métodos de actuación de la CBO. Entre los primeros mencionar la exigente tarea desarrollada por la CBO en la estimación del coste presupuestario de la propuesta de reforma sanitaria del Presidente Obama de 2008 a lo largo de su tramitación en el Congreso que supuso que un 20% del staff de la Oficina estuviera involucrada en estos trabajos, o el análisis de los efectos macroeconómicos de la política de estímulo fiscal de 2010 (Estocolmo, 2011)<sup>20</sup>.

En cuanto al segundo bloque de materias, relativo a procedimientos y métodos de trabajo de la Oficina norteamericana, en la primera reunión de este grupo de trabajo se abordaron los elementos fundamentales del proceso y puesta en funcionamiento de una oficina parlamentaria presupuestaria partiendo de la CBO como ejemplo (Roma, 2009); en la segunda las claves del éxito de la CBO tras treinta y cinco años de actividad (Berna, 2010)<sup>21</sup>; en la cuarta fue el modelo de funcionamiento de las relaciones de la CBO con los medios de comunicación (Paris, 2012); en la quinta, el papel de la Oficina en el control de los gastos obligatorios del Presupuesto federal de los estados Unidos (Ottawa, 2013); los sistemas de estimación del coste de las iniciativas

---

<sup>20</sup> Para más detalle véase el número 83, segundo trimestre de 2011, de esta revista de las Cortes Generales, *Las instituciones presupuestarias y las reglas fiscales en el ámbito de la OCDE. Una puesta en común de las buenas practicas*. Nota en la que daba cuenta de mi asistencia a la tercera reunión de este grupo de trabajo celebrada en el Riksdag.

<sup>21</sup> Que fueron cifrados en un decálogo: ser una institución no solo independiente sino parecerlo; comunicar de igual forma a la mayoría que a las minorías; actuar siempre según los cauces previstos; integridad y resistencia del equipo directivo y del staff; respaldar desde el equipo directivo de la Oficina a las Comisiones de Presupuestos de las dos Cámaras; mantener un compromiso con la calidad; actuar bajo criterios de transparencia; mantener la confidencialidad cuando es requerida; contar con una estable estructura organizativa a lo largo de todos estos años y por último, admitir la existencia de dudas y de errores cuando los haya (B. Anderson).

legislativas por las oficinas presupuestarias e instituciones fiscales independientes (Jerusalén, 2014) fueron presentados en la sexta reunión; en la séptima, la función que desempeña la CBO, como institución fiscal independiente, en el establecimiento de marcos presupuestarios a medio plazo creíbles, y en especial en la elaboración de las previsiones macroeconómicas que les dan soporte (Viena, 2015). Mientras que en la octava, la correspondiente a 2016, en París, se expuso la contribución que realiza la CBO respecto a la mejora de la transparencia de la información presupuestaria.

En definitiva, las sucesivas intervenciones producidas al efecto han puesto de manifiesto: i) la importancia de que los parlamentos cuenten con una fuente independiente de información y análisis para así contribuir mejor a la tramitación del presupuesto; ii) la existencia de una unidad analítica imparcial, independiente y objetiva, como lo es la CBO, que puede proporcionar información transparente, clara y precisa sin interferir en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo; iii) los valores potenciales de toda Oficina presupuestaria parlamentaria: eliminar el monopolio de la información del ejecutivo en materias económicas y presupuestarias, simplificar lo complejo, promover la transparencia, aumentar la credibilidad, facilitar la rendición de cuentas, mejorar el procedimiento presupuestario y el servir a la mayoría y a la minoría, proporcionando respuestas rápidas.

Finalmente, transcurridas tres décadas desde aquel momento inicial en que tuve las primeras referencias sobre la CBO, en la novena reunión de funcionarios parlamentarios presupuestarios e instituciones fiscales independientes en la sede del Parlamento escocés –por cierto, diseñada por un arquitecto español– he tenido la gran oportunidad de escuchar, compartir sesiones de trabajo y en definitiva de conocer a la fundadora y primera Directora de la Oficina Presupuestaria del Congreso de los Estados Unidos. Conste aquí mi agradecimiento a Alice Rivlin por su generosidad y las facilidades concedidas para traducir al español y publicar el texto de su magnífico e inspirador discurso.

(30 de enero de 2018)