

La evolución del control del gasto público en el Reino Unido ¹

Colin Thain*

Introducción

El sistema de gasto público del Gobierno central del Reino Unido se basa en un criterio de "discrecionalidad negociada": los departamentos negocian con el Tesoro las asignaciones presupuestarias en el marco de un proceso anual que comienza en marzo y finaliza con la aprobación del Presupuesto en noviembre o diciembre. Históricamente, el Tesoro ha sido el departamento responsable de fijar los límites globales de gasto público, mientras que el resto de los departamentos se dedican a presionar para obtener mayores niveles de gasto. Se trata básicamente de un proceso político muy poco sustentado en criterios racionales a la hora de asignar el gasto. Parece que el Tesoro domina el proceso y, sin embargo, no es sino un participante más que hace uso de sus prerrogativas para alcanzar compromisos con el fin de lograr algunos de sus objetivos. El resto de los departamentos tiene sus propios resortes de poder basados en sus competencias legales o las de sus Ministros, de modo que la influencia política de cada uno de los departamentos tiene cierta importancia en el desarrollo de la agenda política. Todos los agentes que intervienen en el proceso reconocen el centralismo de naturaleza colegiada del Gobierno del Reino Unido: todas las decisiones son aprobadas o ratificadas en última instancia por el Gabinete.

El *Public Expenditure Survey* (PES) o simplemente el "Survey", tal y como es denominado por los agentes implicados en el mismo, es un sistema general para tomar decisiones en relación con el gasto público ². Ello supone una ventaja tanto para el Tesoro como para los responsables de los departamentos. Todas las decisiones relacionadas con el gasto público se incorporan al proceso (Survey), se hayan o no tomado en el momento del año en que éste se desarrolla. Cuando, a partir de un acuerdo con el Tesoro, el gasto se compromete dentro del año presupuestario

pero fuera del calendario normal, se hace bien en el marco de anteriores negociaciones de gasto, globales o por programas, bien apelando a la Reserva del año en curso, o bien amparándose en acuerdos tomados, en relación a esos conceptos, para años futuros. Cuando se producen compromisos de gasto de esta naturaleza se someten a revisión en el siguiente ejercicio presupuestario. Aunque en su momento se obtuviera la aprobación del Tesoro, el departamento correspondiente deberá justificar de nuevo su petición de gasto. No existe derecho automático al mismo, y esa propuesta de gasto se verá obligada a competir con otras del mismo y de otros departamentos. No existen partidas de gasto que no se tramiten dentro del proceso presupuestario normal, como ocurre en EEUU, ni cuentas especiales numerosas, como en el caso de Japón. El Survey es el centro de todas las decisiones de gasto.

El carácter universal del proceso garantiza la eficacia del Survey como sistema regulador de las relaciones de interdependencia que existen entre los distintos agentes implicados que forman la Comunidad de Gasto del Whitehall (*insiders*), principalmente el Tesoro y los Ministros y cargos directivos de los distintos departamentos. Este grupo de actores conforma un entramado político reducido, permanente y estable, que tiene la misión exclusiva de desarrollar los procesos del Survey. Los miembros de este grupo, que se delimitan con precisión en la relación de destinatarios de la Guía del Survey, son unos doscientos directivos (y sus correspondientes Ministros) de los departamentos de gasto. El núcleo central del grupo está compuesto por los Directores Financieros (*Principal Finance Officers*, PFOs) de los diecinueve departamentos más importantes, y por los Controladores Principales de gasto del Tesoro. Las relaciones dentro de este grupo están regidas por reglas políticas a través de las cuales se determina el calendario de actuaciones, el modo de tramitar los distintos expedientes de gasto, y las pautas de comportamiento

que rigen las relaciones entre los diferentes miembros a la hora de negociar los asuntos de gasto. Estas reglas están fijadas formal e informalmente en los procesos del *Survey*. Por ejemplo, en la Guía se fijan las normas relativas a la actualización de las cifras de partida, a los procedimientos para realizar propuestas de gasto, a la preparación de los calendarios de trabajo, al desarrollo de las negociaciones bilaterales, etc. Existe también el acuerdo tácito de observar unas determinadas reglas de comportamiento en relación con el tipo de información y los argumentos que deben utilizarse para defender las propuestas de gasto, el modo en que aquélla ha de intercambiarse, y el uso que se debe dar a la información obtenida de esta forma; por ejemplo, reglas sobre niveles y sistemas de comunicación, investigaciones legítimas, notificaciones previas, comportamiento razonable o no razonable (cfr. THAIN y WRIGHT, 1995).

Se trata de un sistema caracterizado por una evolución gradual salpicada por momentos de crisis (THAIN y WRIGHT 1992a, 1992b y 1995). El año 1992 representó un ejemplo de crisis. La introducción tanto del Presupuesto unificado en 1993, como del Nuevo Control Total (*New Control Total, NCT*) en 1992 fue, en parte, una respuesta a la crisis fiscal de los últimos años noventa, y un reconocimiento de que el *Public Expenditure Survey*, tal y como había evolucionado a lo largo de los años ochenta, había fracasado en la tarea de ayudar a los gobiernos conservadores a lograr sus objetivos de gasto, y era inadecuado para contener las cifras del gasto público. Los orígenes de la crisis tienen raíces más profundas y se alejan de las causas del crecimiento del gasto público en los años ochenta y los primeros noventa, que se debió a factores estructurales y cíclicos mezclados con elementos de ideología política y con los imperativos del ciclo electoral.

Este artículo analiza la importancia de los cambios que se produjeron en el sistema de gasto público del Reino Unido a partir de 1992, a la luz de su evolución desde mediados de los años setenta; a continuación se ofrece una explicación de las causas del cambio; el impacto y los efectos de tales cambios se ponen de manifiesto posteriormente; y, a modo de conclusión, se plantea un interrogante: ¿suponen estas reformas un cambio de concepción del modo en que el Tesoro, los departamentos y el Gabinete articulan sus relaciones para planificar y controlar el gasto, desde lo que aquí denominamos "discrecionalidad negociada" hacia un mayor "control central"?

I. Las reformas del PES a partir de 1992

Las reformas introducidas en el PES desde 1992 se pueden concretar en cinco elementos principales. En primer lugar, la política macroeconómica ha evolucionado en el período posterior a la salida del Sistema Monetario Europeo. En concreto, la

necesidad de contener el crecimiento (e incluso llegar a reducir), del nivel de Endeudamiento del Sector Público (*Public Sector Borrowing Rate, PSBR*) obligó a fijar niveles globales de gasto y a ajustarlos en el medio plazo. Ello implicó la imposición de techos de gasto a través del denominado Nuevo Control Total (*New Control Total, NCT*). En segundo lugar, puesto que el Tesoro había decidido restringir el montante global de recursos disponibles, la determinación de las prioridades de gasto entre distintos programas se convertía en un tema urgente para las unidades de gasto. Se incluyó al Gabinete más explícitamente en el proceso a través de la creación de una nueva Comisión del mismo (*EDX*), cuyas recomendaciones deberían ser aprobadas por el pleno del Gabinete. En tercer lugar, un desarrollo paralelo y coordinado requería la unificación de los capítulos de gastos e ingresos del Presupuesto en un solo documento que se presentaría en noviembre o diciembre. En cuarto lugar, se estableció un programa para revisar regularmente los programas de gasto. Por último, y paralelamente a estos cambios, se produjo un ajuste en el sistema de asignación de recursos a los departamentos de carácter territorial³.

Ninguna reforma importante en la política de gasto público tiene lugar aisladamente. Al tiempo que se reformaba el PES siguieron produciéndose cambios derivados del programa para una Nueva Gestión Pública (*New Public Management*), que ha sido uno de los pilares del sistema desde 1979. Por ejemplo, continuaba desarrollándose la *Next Steps* y los estudios de mercado (*market-testing*), así como la consiguiente disgregación del sector público y la proliferación de QUANGOs (*Quasi Non-Governmental Organisations*) y agencias públicas semi-autónomas en los campos de la educación y la sanidad. De mayor importancia potencial ha sido el cambio que ha tenido lugar en la organización y el funcionamiento del propio Tesoro, que apunta hacia un intervencionismo mucho menor y a la adopción de un papel más estratégico (SOUTHGATE et al. 1994).

El Nuevo Control Total (NCT)

El cambio de política del Tesoro en julio de 1992 redefinió efectivamente las fronteras del sistema de gasto público e introdujo un paquete equilibrado de reformas en el sentido de reforzar el control asegurando al mismo tiempo la participación del Gabinete en las decisiones de gasto políticamente más importantes. Cambiar las reglas del juego significaba admitir tácitamente que el sistema, tal y como había evolucionado durante los años ochenta, no había logrado los objetivos de gasto público fijados por los Ministros. La Estrategia Financiera a Medio Plazo (*Medium-Term Financial Strategy, MTFS*) y la planificación trienal no habían proporcionado un límite efectivo al gasto a medio plazo: el Secretario General Portillo puso de manifiesto reiteradamente la necesidad de una nueva "estrategia de control del gasto público a medio plazo" (Treasury and Civil Service Committee, 1992, Q 288). Pero, además, la tensión entre las pre-

siones ejercidas "desde arriba" y "desde abajo", alabada como instrumento para fijar las prioridades políticas de los diferentes departamentos, había dado lugar a continuos aumentos en los niveles reales de gasto y, como consecuencia, la restricción global se incrementó sistemáticamente para adecuarse a las insistentes demandas de los departamentos. Una vez más, al igual que en 1976 y 1982, el Tesoro respondió a la crisis alterando las reglas del juego en un intento por lograr un control más firme del gasto público. Basándose en la aplicación del criterio de discrecionalidad negociada, el Tesoro había tenido que ajustar el sistema periódicamente para recuperar el equilibrio, pues los departamentos habían sabido adaptarse a las nuevas reglas con el objeto de evitar el control del Tesoro.

El segundo de los cambios del nuevo sistema de control del gasto y de fijación de los objetivos de la planificación cuatrienal, consistió en fijar la restricción global en términos del Nuevo Control Total. La reducción del Gasto Público del Gobierno Central (GP) como porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) pasó a considerarse un objetivo intermedio; en cambio, el NCT fue presentado como un "objetivo más preciso, transparente y cuantificable" (HM Treasury, 1992, p.12) que el ratio GP/PIB, e incluso que la (desacreditada) Nueva Planificación Total (*New Planning Total*, *NPT*). Los criterios que se adoptaron para decidir lo que debía estar incluido en el NCT fueron los siguientes: en primer lugar, "excluir del Control Total, en la medida de lo posible, las influencias cíclicas"; en segundo lugar, incluir en el NCT todas las partidas de GP, de modo que no se produzcan diferencias significativas entre ambas magnitudes; y, en tercer lugar, la simplicidad. Si comparamos la Nueva Planificación Total con el NCT, éste incluye el gasto de los Gobiernos Locales financiado autónomamente (*Local Authority Self-financed Expenditure*, *LASFE*), aunque no incorpora las partidas de gasto de la Seguridad Social vinculadas directamente con el desempleo, por considerarse ligadas al ciclo económico, ni los ingresos provenientes de la privatización. Al igual que el *Planning Total*, no incluía el interés de la Deuda. Como resultado, el NCT representa alrededor del 85 por 100 del GP, lo que lo convierte en una buena variable proxy de control del objetivo más amplio.

La definición del NCT era el resultado de un compromiso entre presiones políticas y administrativas rivales dentro del propio Tesoro, y entre éste y el resto de los departamentos. Se eligió porque excluía del gasto total cerca de las tres cuartas partes del gasto relacionado con el ciclo económico, lo que lo convertía en una restricción políticamente aceptable para los departamentos, las agencias y los gobiernos locales. Los Departamentos de Estado estarían más dispuestos a aceptar la lógica del NCT si se excluían los elementos cíclicos y si no se veían obligados a "pagar" por elementos incontrolables o por errores de la política macroeconómica del Tesoro. Para equilibrar esta faceta, el NCT incluía el LASFE, sobre el que la mayoría de los departa-

mentos manifestaba un interés político general y que entonces era más fácil de contener de lo que lo había sido anteriormente. Su inclusión junto con el gasto público del Gobierno central convertía al NCT en una restricción creíble y consistente.

La decisión más delicada que ha tenido que tomar el Tesoro a la hora de diseñar las nuevas reglas del juego ha sido el tratamiento que se debía dar al gasto propio de los Gobiernos Locales. La decisión de incluirlo en el NCT no se tomó sin dificultades ni debates intensos en el seno del Tesoro. Las nuevas reglas pudieron haberse fijado sin contar con esta partida, pero la racionalidad del planteamiento del Tesoro exigía su inclusión. La principal razón para excluir algunos capítulos de gasto tenía que ver con el deseo de minimizar la influencia del ciclo económico en el control del gasto pero, por otro lado y puesto que el NCT debía servir como variable de control del GP, era importante que aquél se aproximara, en términos globales, lo más posible a éste. No obstante, cuando se creó la Nueva Planificación Total en 1988-1989, existían razones adicionales para revocar la decisión de excluir el LASFE: el Gobierno central continuaba implicado en el gasto total de los Gobiernos Locales; el *Poll Tax* estaba a punto de abolirse; el poder de supervisión del gobierno central se había incrementado; y todo ello hacía del mismo el agente más indicado para controlar el LASFE. Podría decirse que la discrecionalidad y autonomía de los Gobiernos Locales se había reducido tanto desde 1981, a consecuencia de los efectos acumulados de un conjunto de políticas centrales, que el LASFE tenía poca importancia. Aún más, después de la abolición del *Poll Tax* el sistema fiscal local se convirtió en un tema político de segundo orden.

De cara al futuro, los departamentos mostrarían su interés por ampliar la "brecha" del gasto excluido del NCT y por tanto no sujeto a la nueva restricción presupuestaria para gastos adicionales. Al menos otros cuatro capítulos de gasto podrían estar excluidos sobre la base de su relación con el ciclo económico: los subsidios a la vivienda, las subvenciones a las empresas nacionalizadas, los subsidios por desempleo, y los costes adicionales de gestión en que incurren las oficinas de desempleo cuando éste aumenta. Por su parte, el Tesoro estaría interesado en minimizar las exclusiones para garantizar el nexo entre el GP y el NCT.

El Tesoro aceptó que iba a resultar difícil sostener el crecimiento de programas como los de sanidad o educación por debajo de límite del 1,5 por 100 fijado por el NCT. Se trataba de una estrategia de alto riesgo. Algunos responsables del Tesoro expresaron la opinión de que "nos estamos colocando muy arriba para preparar la caída" (Senior Treasury Official), aunque el Canciller Lamont no compartía este punto de vista. Sólo le preocupaba el cumplimiento de la restricción total, que vinculaba al crecimiento de la economía.

La imposición de una restricción anual al crecimiento del gasto público durante un período de tres años supuso un cambio tan importante como la propia determinación de aquélla. La lógica y la metodología del Tesoro pasaba, en primer lugar, por aceptar que el *ratio* GP/PIB no podía ser un objetivo operativo dada la dificultad de predecir el GP y la vaguedad de la noción del medio plazo, lo que mermaba credibilidad a la política de gasto público; en segundo lugar, implicaba un vuelta a la regla política vigente en los años sesenta y setenta, de que el gasto público sólo debía aumentar de forma paralela al crecimiento potencial de la economía en su conjunto; y, en tercer lugar, a partir de ahí, era preciso fijar un objetivo operativo razonable para el NCT que permitiera futuras fluctuaciones de los gastos de la seguridad social y de los intereses de la deuda. En consecuencia, se fijó una restricción anual al crecimiento real del gasto público del 2 por 100 -justo por debajo del 2,25 por 100 de aumento previsto para la economía en su conjunto-, y un crecimiento real del NCT del 1,5 por 100. Inicialmente, este objetivo del 1,5 por 100 previsto para un período trianual en el PES, se concretó, sobre las cifras revisadas, para los ejercicios 1993-94, 1994-95 y 1995-96. Después, esta decisión se afianzó considerablemente en el Presupuesto de noviembre de 1993, que establecía un objetivo que fue descrito como "uno de los objetivos de gasto más sólidos fijados por el Gobierno desde 1979" (Treasury and Civil Service Committee, 1994, p. xxiv), y que consistía efectivamente en el establecimiento de un límite al crecimiento real del 0,25 por 100 anual hasta 1996-97.

El NCT hizo realidad el horizonte de la planificación de un modo que no habían logrado los anteriores intentos (antigua y Nueva Planificación). Se pretendía mantener la restricción global de gasto del tercer ejercicio, dejando únicamente abierta la posibilidad de revisar su distribución entre las distintas partidas. Realmente la Nueva Planificación Total no había supuesto más que la fijación de objetivos anuales y cifras indicativas e incompletas para los ejercicios segundo y tercero. Puesto que el NCT debía restablecer un objetivo político claro y creíble se intentó fijar una restricción anual concreta y sencilla que se mantuviera durante un período lo más largo posible y se modificara únicamente por razones de fuerza mayor. Como muestra adicional de la solidez del nuevo sistema, el Tesoro indicó que el límite del 1,5 por 100 podría reducirse y reforzarse el control si, por ejemplo, el crecimiento del GP se quedara por debajo de las previsiones, o la situación fiscal en su conjunto empeorara, o si el Tesoro tuviera dificultades para contener algunos programas, o si las partidas excluidas del NCT, como el pago de intereses, aumentarían más rápidamente que la tendencia general. En la práctica, para que el nuevo sistema mantuviera su fiabilidad, en el caso de que muchos de los programas excluidos del NCT crecieran por encima del 5 por 100 anual en términos reales, el techo del NCT tendría que reducirse para que la tasa de crecimiento del GP no pasara del 2 por 100. De hecho, como medi-

da adicional de la estrategia desarrollada por el Canciller Clarke para "solucionar el problema de la deuda de una vez por todas", los techos del NCT fueron reducidos con el fin de aumentar la credibilidad del conjunto de reformas fiscales que se habían introducido para eliminar el PSBR al final de la década.

La Comisión EDX del Gabinete

El segundo componente de las reformas de julio de 1992 fue la creación de la EDX. A diferencia de la *Star Chamber*, a la que sustituía, la EDX era una comisión permanente del Gabinete que ha llegado a convertirse en un componente estable, y no ocasional o accesorio, del ciclo presupuestario. Aunque la EDX conserva algunas características de la *Star Chamber* (está compuesta por Ministros de alto rango y algún Ministro sin cartera más neutral, como el Lord President of the Council, Lord Privy Seal, y el Canciller del Ducado de Lancaster) existen diferencias evidentes entre ambas. En primer lugar, la EDX no está presidida por una figura neutral como el Lord Whitelaw, sino por el Canciller del Tesoro y, desde el principio, el Secretario General del mismo se convirtió en un miembro más y no en uno de los protagonistas como ocurría en los tiempos de la *Star Chamber*. Portillo se describió a sí mismo como el "servidor y otras veces el informador de la Comisión EDX del Gabinete" (Treasury and Civil Service Committee, 1992, Q369). En segundo lugar, esta Comisión es más grande, con siete miembros frente a los tres o cuatro de la *Star Chamber*. En tercer lugar, la EDX es decididamente más influyente. En 1992 y 1993 formaban parte de la misma tres de los cinco Ministros de mayor rango. La incorporación del Presidente del Consejo de Comercio (Heseltine) y del entonces Secretario de Interior (Clarke) en la primera Comisión, que se constituyó en la ronda presupuestaria de 1992, fue una forma muy astuta, desde el punto de vista político, de encerrar a dos de los Ministros más intervencionistas y partidarios del gasto público en una institución que se encargaría de inaugurar un estricto sistema de control del gasto público en el *Whitehall*. Por todo ello, la EDX plasma mejor que ninguna otra innovación (en relación con el papel del Gabinete en la toma de decisiones de gasto público) las ideas sugeridas por Wilson en los años sesenta (WILSON, 1976) o por Barnett en los años setenta (BARNETT, 1982).

Las competencias de la nueva Comisión son también más amplias. En vez de limitarse a mediar entre el Tesoro y uno o dos departamentos, cuyos Ministros no hubieran alcanzado un acuerdo con el Secretario General en negociaciones bilaterales, la EDX debe presentar un paquete de decisiones sobre asignaciones de gasto, en el marco del NCT. El Secretario General y los funcionarios a su cargo siguen teniendo como misión recabar información de los departamentos acerca de sus programas-prioridades, *value for money*- e intentar limitar sus demandas de recursos adicionales al planteamiento de partida. Sin embargo, a diferencia de la práctica anterior, el Secretario General "no tiene por qué llegar a un acuerdo con los Secretarios de Estado ...

simplemente debe allanar el terreno para informar a la Comisión al finalizar el período de discusión". Portillo enfatizó que "el Secretario General juega un papel similar al antiguo al principio y al final del proceso. Pero durante el mismo se encarga de informar a la EDX sobre las opciones que se plantean, de controlar el desarrollo de las negociaciones, y de asegurar una comunicación fluida entre la Comisión y los Secretarios de Estado ..." (Treasury and Civil Service Committee, 1992, Q 369).

La Comisión, además, puede recomendar la reducción de una partida de gasto ya acordada o incluso de las cifras de partida, con el fin de lograr un ajuste global dentro de la restricción presupuestaria. En 1992 la EDX recomendó la adopción de decisiones que afectaban a partidas comunes a todas las unidades de gasto, como la fijación de un límite del 1,5 por 100 para los salarios de todo el Sector Público, y aprobó un año adicional de contenciones salariales junto con la congelación de salarios para 1993. En el ejercicio 1993 la Comisión se reunió diez veces y se enfrentó a la tarea de reducir las propuestas de gasto que se excedían en 14 billones de libras, 5 de los cuales resultaban ineludibles (como los gastos de la seguridad social condicionados por la demanda). La presentación del informe de la Comisión ante el Gabinete provocó la celebración de cinco reuniones del mismo, dos de ellas por la noche.

El Presupuesto Unificado

El primer Presupuesto unificado, que se presentó en noviembre de 1993, incorporaba un solo informe financiero. Hasta entonces, los resultados de la ronda anual del PES se anunciaban en noviembre, junto con el requerimiento legal para que el Tesoro elaborara escenarios económicos generales en el *Autum Statement*, que era presentado por el Canciller. A continuación, el *Budget Statement*, que se presentaba en marzo, se centraba en las previsiones de ingresos y la Estrategia Financiera a Medio Plazo, al tiempo que recogía nuevas previsiones económicas más detalladas. Estos documentos integraban el *Financial Statement* y el *Budget Report*. A comienzos de los años ochenta, el Tesoro se opuso a la propuesta, contenida en el Informe de la Comisión Armstrong, de reformar el Presupuesto en la línea de presentar conjuntamente las cuentas de ingresos y de gastos en otoño, argumentando que si los cambios impositivos fueran anunciados con tanta anticipación al inicio del año fiscal, serían sobrepasados por los acontecimientos, lo que reduciría la capacidad de maniobra del Tesoro en el terreno de la política macroeconómica. Que se trataba de un argumento oportuno y no de una razón insuperable y de fondo resulta evidente a la vista de la razón que se esgrimió posteriormente para fundamentar la reforma cuando ésta se anunció en el Presupuesto de marzo de 1992:

"...los planes de gasto no se presentan junto con las cifras de ingresos necesarios para cubrirlos. Ello significa que cuando se aprueba el Presupuesto las propuestas

de gasto del otoño anterior se toman como dadas, y la atención se centra únicamente en las medidas impositivas..." (Cm 1867, 1992, p.2).

Los motivos del cambio tenían que ver con una mezcla de discurso electoral sólido -recordar a los contribuyentes y a los electores tanto el tamaño y alcance de los programas de gasto público como la cuantía de los recursos necesarios para financiarlos- y con el deseo de dar un nuevo impulso a la noción ideológica de "*sound money and sound finance*", los Ministros, los funcionarios, los grupos de presión y los ciudadanos, se verían compelidos a ser más prudentes, a la hora de demandar mayores niveles de gasto público, si se mostraban claramente las consecuencias que ello tenía en los terrenos impositivo y del endeudamiento público. En realidad, "parece como si el principal objetivo fuera simplemente presionar sobre las cifras de gasto público total suprimiendo el tradicional lapso de tiempo que mediaba entre las decisiones de ingresos y las de gastos" (DILNOT y ROBSON, 1993, p. 83).

El Tesoro afirmó que el cambio presentaba cuatro ventajas: la primera, que mejoraría el sistema de toma de decisiones, pues los Ministros podrían adoptar decisiones de gasto a la vista de la política fiscal en su conjunto, y podrían realizarse intercambios entre gastos fiscales y gasto público. La segunda, que la política fiscal podría formularse más claramente; la tercera, que existiría un debate público mejor informado sobre el equilibrio necesario entre los niveles impositivos, de gasto y de endeudamiento. Y la cuarta, que los contribuyentes y los empleadores podrían planificar mejor sus asuntos fiscales puesto que se conocerían las contribuciones impositivas y a la seguridad social cuatro o cinco meses antes del comienzo del año fiscal.

Revisiones Fundamentales del Gasto (RFG)

Con el fin de convencer a los Departamentos de Estado, a los mercados financieros y a los diputados conservadores sin cargo administrativo, de que la reforma del PES, marcada por el NCT y la EDX, era un intento serio de contener el crecimiento del gasto público, el Tesoro añadió al bloque de reformas un ingrediente a medio plazo cuando anunció la puesta en marcha de un programa continuo de revisiones de los programas de gasto de cada departamento. El programa comenzó a aplicarse en febrero de 1993 cuando el Secretario General, Michael Portillo, anunció la revisión del gasto de la Oficina de Interior, y de los Departamentos de Sanidad, Educación y Seguridad Social. La siguiente ronda de inspecciones, en 1994, afectó a los Departamentos de Empleo, Transporte, DTI, de Gasto Urbano, de Aduanas e Impuestos Especiales, y al Tesoro. El objetivo era que al finalizar la legislatura todo el gasto público hubiera sido sometido "a un prolongado ejercicio, incluyendo revisiones profundas de los distintos programas de gasto público de cada Departamento de Estado" (Treasury and Civil Service Committee, 1995, p. xiv). Se trataba de que se aproximara lo más posible a un "análisis de

alternativas", algo parecido a la presupuestación Base-Cero, tal y como explicó el Secretario General Portillo:

"Preguntarse si el Estado está haciendo cosas que es necesario hacer, y en caso de ser necesarias si es el Estado quien debe hacerlas, es el aspecto más importante de las revisiones fundamentales" (Treasury and Civil Service Committee, 1994, Q 358).

El Secretario General estaba preocupado, además, por dejar claro que a pesar de que él hubiera iniciado el proceso, de que el Tesoro fuera el responsable de fijar cada revisión, y de que los funcionarios del mismo formaran parte de los grupos de trabajo, las revisiones fundamentales serían dirigidas en cada caso por el Secretario de Estado del Departamento correspondiente: "el Secretario de Estado ... es el propietario de la revisión" (Q 343). El diseño de las RFG variaba según el departamento. Por ejemplo, la revisión del Departamento de Sanidad se articuló a través de una serie de grupos de trabajo sobre programas específicos de gasto, algunos de los cuales llegaron a elaborar informes proponiendo importantes reducciones de gasto.

Cambios en el sistema de asignaciones territoriales⁴

Uno de los signos de la severidad de la crisis fiscal que precipitó los cambios del PES fue que el Secretario General Portillo barajara la idea de abandonar el sistema de "Bloques y Fórmulas" en un intento por reducir el gasto. Finalmente, lo que precipitó la reforma fue el deseo de contener el gasto público, unido al hecho de que las fórmulas no se habían modificado desde 1978 y de que desde 1991 estaban disponibles nuevos datos censales sobre cambios en la población. Las fórmulas para asignar recursos a los territorios se revisaron en el *Autum Statement* de 1992 de tal forma que, a partir de 1993-94, a la Oficina Escocesa se le asignó el 10,66 por 100 de la variación (positiva o negativa) acordada y asignada a programas "análogos" de Inglaterra y Gales (el 10,06 por 100 a los programas que fueran absolutamente análogos únicamente a los de Inglaterra); a la Oficina de Gales se le asignó el 6,02 por 100 de los programas análogos de Inglaterra; y a la Oficina de Irlanda del Norte y sus Departamentos se les asignaron recursos de acuerdo con el 2,87 por 100 resultante de la fórmula basada en la población del Reino Unido, que se aplicaba a programas análogos en Gran Bretaña. En cambio antes, cuando se aplicaban las fórmulas antiguas, a los programas escoceses les correspondía el 11,76 por 100, a los de Gales el 5,9 por 100 de los cambios que se produjeran en programas ingleses análogos, y a Irlanda del Norte el 2,75 por 100 de las variaciones experimentadas por los programas análogos de Gran Bretaña. De este modo, los cambios iban a beneficiar a la Oficina de Gales y a Irlanda del Norte, mientras que se reducían los recursos de la Oficina Escocesa.

II. Explicaciones del cambio: Crisis, política y fracaso de la política económica

La explicación de la reforma del PES se sustenta en tres factores interrelacionados: el comienzo de la crisis fiscal generada por la recesión; el reconocimiento en el seno del Tesoro de que el PES no había permitido alcanzar los objetivos fijados por los sucesivos gobiernos; y la modificación sustancial de la política macroeconómica tras el fracaso de la política dirigida a atar la libra esterlina al Mecanismo Europeo de Tipos de Cambio.

Las discusiones sobre la necesidad de un cambio en la reglas del sistema comenzaron en el Tesoro antes de que se presentaran las propuestas de gasto en la ronda de 1992. La iniciativa corrió a cargo del Canciller Norman Lamont. Éste, junto con su equipo, estudió los compromisos electorales que se habían acumulado y, ante el deterioro de la situación fiscal, concluyó que si se mantenían los objetivos de recortar los impuestos y de equilibrar el Presupuesto a medio plazo, entonces el sistema de gasto público no podría permanecer inalterado.

Crisis fiscal

Resulta muy difícil separar el impacto sobre las finanzas públicas que se deriva del ciclo económico, del que tiene su origen en los cambios de política o en los fallos de un sistema de control del gasto público. El debate a comienzos de los años noventa se centraba en la distinción entre los elementos estructurales y cíclicos que determinaban el crecimiento del endeudamiento público, pero no se sacaron conclusiones claras al respecto. Lo que sí quedó claro fue que la reforma del sistema de control del gasto público era una necesidad inmediata a la vista de la tasa alarmante e insostenible a la que estaban creciendo el gasto y el endeudamiento público. Según las proyecciones del Tesoro la Deuda Pública crecería hasta representar alrededor del 8 por 100 del GP, y este último aumentaría alrededor de un 12 por 100 en términos reales a lo largo de los tres años siguientes, hasta 1994-95. Las estadísticas de la OCDE muestran claramente cómo se han ido deteriorando las finanzas públicas del Reino Unido como consecuencia de la recesión económica y del crecimiento del gasto público. El saldo presupuestario del Gobierno Central pasó de un superávit equivalente al 0,9 por 100 del GP en 1989, a un déficit del 6,2 por 100 en 1992, representando el 8,2 por 100 del GP en 1993 (OCDE, 1993). El salto de un superávit a un déficit, equivalente al 7,1 por 100 del GP, en un período de tres años fue con mucho el cambio más dramático ocurrido en materia de política fiscal en cualquiera de las economías del Grupo de los Siete.

El fracaso del Sistema de Gasto Público (PES)

Los funcionarios del Tesoro señalaron la necesidad de evitar un mayor anquilosamiento del sistema. Las expectativas de incremento del gasto, que terminaron cuando se abandonó la planificación global en 1976 y en 1982, resurgieron de forma diferente en los procesos de gasto sucesivamente reformados. A finales de los años ochenta y a principios de los noventa los Ministros de Sanidad, por ejemplo, se acostumbraron a incrementos anuales del 5 por 100, en lugar del 1 ó 2 por 100 que era habitual anteriormente. Los departamentos habían aprendido a vivir con límites de caja y planificación de tesorería, y a sacar provecho de la institucionalización gradual de los nuevos procedimientos para realizar peticiones de recursos: la "mentalidad de subasta" se había vuelto consustancial al sistema. Los Secretarios Generales del Tesoro se lamentaban de la inclinación de sus colegas a hacer peticiones "excesivas" de recursos, significativamente por encima del volumen de recursos disponibles que se fijaba en la Planificación Total. Sobre todo, los Ministros se hicieron especialistas en sacar partido de las oportunidades que les brindaban las negociaciones bilaterales con el Secretario General. Esta visión negativa obtuvo un importante respaldo del Canciller Lamont, responsable del gasto público cuando fue Secretario del Tesoro (1989-90), que experimentó directamente la dificultad de contener a los entusiastas Ministros de gasto durante las interminables negociaciones bilaterales. Incluso la amenaza de la *Star Chamber* a finales de los años ochenta resultó insuficiente para frenar a los ambiciosos Ministros, pues la probabilidad de que se constituyera se redujo a medida que la actitud general del Gobierno se volvió menos hostil al gasto público, al tiempo que cuando Whitelaw se retiró de la misma, los Ministros se mostraron reacios a someterse al juicio de Ministros diferentes (LAWSON, 1992). La *Star Chamber* cayó en desuso después de 1987 y la Nueva Planificación Total fue sobrepasada reiteradamente.

Por lo tanto, a pesar de los cambios del PES que se diseñaron para contener el crecimiento del gasto, los Ministros eran capaces de burlar el sistema y de actuar con discrecionalidad para aumentar el gasto de acuerdo con sus preferencias ideológicas y sus compromisos públicos. Ello fue especialmente evidente a lo largo de los años ochenta y los primeros noventa, en ciertas fases del ciclo electoral, cuando los gobiernos que aspiraban a ser reelegidos aumentaron el gasto discrecionalmente. En las rondas presupuestarias de 1990-91 y 1991-92, inmediatamente antes de que se celebraran las Elecciones Generales, los gobiernos conservadores aumentaron el gasto público. En el *Autum Statement* de 1991 el Gobierno de John Major incrementó la Planificación Total, respecto a los planes presentados en 1990, la cantidad 8,1 billones de libras para 1992-93 y 13 billones para 1993-94 (excluyendo la privatización). Alrededor de la mitad de estas cifras no podía achacarse a los costes de la recesión, lo que ponía de manifiesto un posible "efecto electoral" de más de 10 billones de libras entre los dos años fiscales, de los que posiblemente seis correspondían al ejercicio 1992-93.

Factores político-económicos

Durante la mayor parte de la década de los ochenta el escenario macroeconómico necesario para planificar y controlar el gasto público era presentado en la Estrategia Financiera a Medio Plazo (MTFS). Su fracaso como sistema para someter al Tesoro a unas reglas semi-fijas se debió a una combinación de factores (Ver THAIN, 1985; 1992). En 1985, la conversión del Canciller Lawson a la creencia de que el tipo de cambio era la guía más apropiada de la política monetaria, suscitó un enconado debate en el seno del Gobierno acerca de las ventajas de incorporarse al Mecanismo de Tipos de Cambio del Sistema Monetario Europeo, debate que contribuiría al distanciamiento del Primer Ministro de Thatcher. Lawson se convenció de la necesidad de complementar (y reemplazar efectivamente) la MTFS con una regla de tipos de cambio más clara y comprensible. El éxito inicial de Major, cuando obtuvo la reacia aprobación de Thatcher para entrar en el Mecanismo de Tipos de Cambio, parecía la decisión de política económica más importante y de mayor trascendencia tomada en las dos últimas décadas, que, además, era apoyada (entonces) por las élites políticas, industriales y comerciales de Gran Bretaña.

Una vez dentro del SME los objetivos de política económica siguieron siendo similares a los de la MFTS de 1980: la reducción de la inflación y la introducción de reformas por el lado de la oferta crearían las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenido. La política macroeconómica desarrollada desde 1990 hasta 1992 se basaba en dos pilares: mantener la posición de la libra esterlina en el SME, utilizando el tipo de interés si fuera necesario; y desarrollar una política fiscal encaminada a lograr a medio plazo el equilibrio presupuestario. Este último objetivo se describió como una "regla clara y simple que garantiza una política fiscal prudente que sirva de apoyo a la política monetaria en la lucha contra la inflación" (HM Treasury, 1991, p. 10).

Finalmente, el "experimento" de someter al Reino Unido en un sistema de tipos de cambio dominado por el marco alemán duró tan poco como la fracasada política de establecer líneas económicas generales en el escenario monetario interno, que se realizaba a través de la MTFS. La pertenencia al SME había contribuido a la reducción de la inflación subyacente desde una tasa anual del 9 por 100 en 1990 a menos del 4 por 100 en el otoño de 1992. Todo ello a costa de limitar de tal modo la política monetaria nacional que la recesión se prolongó mientras siguió cayendo el producto y aumentando el desempleo.

La decisión de suspender la pertenencia de la libra esterlina al SME en septiembre de 1992, abandonando efectivamente el sistema por un tiempo indefinido, fue un golpe importante para el prestigio y la credibilidad de las élites del Reino Unido encargadas de la política económica, del mismo modo que lo había sido la devaluación de la libra en 1967, o el recurso al crédito

del Fondo Monetario Internacional en 1976. Fue el resultado de un complejo conjunto de factores (discutidos en Treasury and Civil Service Committee, 1992; OCDE, 1993; THOMSON, 1994), de los cuales uno era la falta de confianza de los mercados de divisas extranjeros en que las autoridades del Reino Unido defenderían la posición de la libra en las gradas del SME.

Después de la suspensión de la condición de miembro del SME la política macroeconómica del Reino Unido retornó casi totalmente a la posición ecléctica que prevalecía a mediados de los años ochenta, con algunas modificaciones en los instrumentos y en la presentación de la política económica. El control de la inflación seguía siendo la pretensión central de la política económica y, por primera vez desde 1979, se fijó un objetivo explícito para el Índice de Precios al Consumo, excluyendo los pagos de intereses de hipotecas (*RPIX*), del 1-4 por 100. El Tesoro y el Banco de Inglaterra diseñaron la política monetaria para lograr este objetivo después de analizar toda una serie de indicadores: agregados monetarios más y menos amplios (M0 y M4), el tipo de cambio, los tipos de interés del mercado, los precios de los activos y la situación de la "economía real". Implícitamente, la política económica se preocupaba ahora del producto interior y del empleo en el marco de una restricción general (interna) anti-inflacionista. La discrecionalidad había sustituido a las reglas.

Aunque la salida de la libra del SME fue posterior a la reforma del PES de julio de 1992, el giro que sufrió entonces la política macroeconómica asignó un papel todavía más importante al control del crecimiento del gasto público. La política fiscal se fijó a medio plazo con el fin de equilibrar el presupuesto a lo largo del ciclo económico. Esto fue reafirmado por el Canciller Clarke, que en el primer Presupuesto unificado en noviembre de 1993 se comprometió a que en 1997-98 "el actual déficit se haya eliminado" (HM Treasury, 1993, p. 16). A pesar del anuncio de incrementos impositivos en los dos Presupuestos de 1993, el Gobierno sigue comprometido a reducir la presión fiscal a medio plazo, para asegurar que siga haciéndose hincapié en la contención del gasto público.

Después del desastre del SME el Tesoro anunció una nueva serie de cambios, en un intento por recuperar la imagen que se había deteriorado por no haber previsto la escala y profundidad de la recesión, ni haber podido mantener la libra dentro del sistema europeo de tipos de cambio, así como para adelantarse a las demandas de autonomía del Banco de Inglaterra y para dar confianza a los mercados financieros. Al principio, estos cambios parecieron puramente superficiales o de maquillaje, pero presagiaban una disminución gradual de la hegemonía del Tesoro en el terreno de la política macroeconómica. Los cambios se resumían en una mayor "apertura", y llevaban consigo el compromiso de publicar mensualmente informes financieros, así como los contenidos de las reuniones regulares que se celebrarían entre el Canciller y el Gobernador del Banco. El Banco tiene ahora

poderes discrecionales para determinar el momento en que deben alterarse los tipos de interés (aunque la decisión de la estrategia política siga siendo responsabilidad, en última instancia, del Canciller del Tesoro). El Tesoro también tiene la obligación de presentar un informe trimestral que evalúe en qué medida se está logrando el objetivo de mantener la inflación entre el 1 y el 4 por 100 (ver KING, 1994). El Tesoro ahora tiene que justificar detalladamente cualquier cambio de la política monetaria. Conjuntamente, estas reformas constituyen una forma indirecta de dar mayor autonomía al Banco de Inglaterra. El otro cambio importante fue la creación de un grupo de siete asesores económicos independientes ("los siete hombres sabios"). Este equipo, dirigido por el Asesor Económico Jefe del Tesoro, presenta informes trimestrales donde se recogen predicciones económicas y se dan consejos de política económica al Canciller.

III. El impacto y los efectos de las reformas

El Presupuesto unificado y el NCT tuvieron tres consecuencias inmediatas en la gestión y los procedimientos del *Public Expenditure Survey*. En primer lugar, ahora la formación de un "juicio acerca del gasto" al comienzo del proceso se hace teniendo en cuenta más explícitamente consideraciones de política macroeconómica general. En la actualidad, el Canciller, el Secretario General y su equipo consideran en el mismo momento del año el impacto conjunto de las posibles tendencias del gasto, de los impuestos y del endeudamiento. Las implicaciones de este extremo, de cara a la responsabilidad colegiada del Gabinete, en general en cuanto a la política macroeconómica y, específicamente, en relación con el volumen de gasto público, se discutirán más adelante.

En segundo lugar, las nuevas reglas proporcionan (en teoría) un incentivo para que los departamentos consideren los gastos fiscales en las discusiones de gasto público. Por ejemplo, los 6,1 billones de libras a que asciende el coste de la deducción por vivienda (1991-92) podrían tratarse al mismo tiempo que la partida de gasto en vivienda. Del mismo modo, el Tesoro podría destacar las ventajas de los incentivos fiscales frente al gasto directo demandado por cualquier departamento para llevar a cabo una política concreta. En la práctica, no obstante, pronto quedó claro que el Tesoro no tenía intención de reducir su poder en materia de política fiscal general, ni de abrir la discusión durante el PES a temas de impuestos y gastos fiscales junto con el debate de las decisiones de gasto. De hecho no existe evidencia de que la discusión en el seno del Tesoro se haga ahora de forma verdaderamente integrada. La razón que se ha esgrimido para justificarlo es que se trata de evitar una carga excesiva a los Ministros y a los funcionarios (Treasury and Civil Service Committee, 1993). El Tesoro ha admitido que el ciclo del PES se ha adelantado para

que la Comisión EDX del Gabinete pueda hacer su trabajo hacia el mes de septiembre y las decisiones de ingresos se tomen a continuación, aunque los procesos sean diferentes y se desarrollen por distintos grupos de técnicos. Ello causó una dura respuesta del *Treasury and Civil Service Committee*:

"Si la única manera de manejar el problema es separando la toma de decisiones (bien en el tiempo, bien asignando personal diferente para los asuntos de ingresos y los de gasto), muchas de las mejoras aducidas de la reforma del sistema de toma de decisiones del Gobierno se vuelven ilusorias. Tampoco parece que aquellos "intercambios potenciales" entre impuestos y gastos puedan ser considerados mejor que antes, si las decisiones de gasto se toman dos meses antes de que se elabore el Informe Presupuestario unificado (*Treasury and Civil Service Committee*, 1993, p.viii).

La tercera consecuencia de la unificación del presupuesto es que ha supuesto un incremento de la presión y de la carga de trabajo que pesa tanto sobre el Tesoro como sobre los departamentos. Éstos tienen menos tiempo para convertir las asignaciones de gasto acordadas en el PES en Propuestas de Ley. Este es un problema especialmente importante para los departamentos territoriales, que necesitan tiempo para distribuir por partidas los "bloques" de gasto que se les ha asignado a través de la fórmula correspondiente. El presupuesto unificado supone asimismo una mayor carga para el Canciller del Tesoro, lo que implica un cambio de tendencia, pues desde 1961 el Secretario General había ido asumiendo parcelas crecientes de responsabilidad en los asuntos de gasto del Tesoro. Ahora, el Canciller preside la EDX y está involucrado en la preparación de un único Informe Financiero y Presupuestario, más largo y detallado, que incorpora toda la gama de políticas fiscales y monetarias.

Responsabilidad colegiada: el papel del Gabinete

Al menos en teoría, el mayor impacto de los cambios ha recaído sobre el papel del Gabinete, que se convierte en un agente activo del PES. A diferencia de la anterior Planificación Total, que raramente reflejaba cifras realistas, el Nuevo Control Total se decide después del estudio conjunto de los objetivos económicos y financieros a corto y a medio plazo, y de los ingresos necesarios para financiar los planes de gasto. Sin embargo, las prioridades de gasto dentro del total fijado se determinan, todavía, a través de pactos y negociaciones, aunque se hagan en la extraña atmósfera del Gabinete y su Comisión EDX.

En la actualidad, el Gabinete se incorpora más explícitamente al proceso. Tras los nuevos ajustes, el Secretario General, en lugar de tener en exclusiva la misión de llegar a un resultado tras las negociaciones y de presentarlo ante el Gabinete, se ha convertido en un intermediario entre los departamentos y la EDX. Aun así, continúa negociando con sus colegas la reducción

de peticiones de gasto excesivas y presionando para que se compensen los ahorros logrados en algunos programas, pero ello recuerda, aunque políticamente es más sofisticado, a la fase que antes precedía a los encuentros bilaterales, donde se fijaban las bases del debate.

En segundo lugar, la EDX es un elemento permanente del PES y no un árbitro de última instancia, como era el caso de la *Star Chamber*. En el fondo, estos cambios significan un pacto: el Tesoro ha conseguido el apoyo del colectivo político para observar la restricción presupuestaria global y, a cambio, el Gabinete, a través de una de sus comisiones, ha logrado una participación más importante en la asignación del gasto a los distintos programas. No obstante, ello no quiere decir que el Tesoro no mantenga una posición privilegiada, pues sigue teniendo competencia para fijar el calendario de muchas de las deliberaciones de la EDX, y proporciona tanto las bases de discusión a los Ministros de la Comisión, como al propio Presidente de la misma, el Canciller del Tesoro. Más aún, los funcionarios del Tesoro se aseguran de que no se aprueben propuestas con implicaciones de gasto importantes de cara al futuro. Sin embargo, ahora la participación del Tesoro es más estratégica y menos activa que antes.

En tercer lugar, los Ministros del Gabinete pueden apelar durante el proceso a sus colegas *senior* de la EDX, y después al Gabinete mismo, recurriendo a argumentos de prioridad y oportunidad política para fundamentar sus propuestas de gasto.

Que la EDX represente una desviación radical de la práctica previa e indique una mayor aproximación al principio de responsabilidad colectiva en la toma de decisiones presupuestarias, depende en parte de la interpretación que la misma dé a sus competencias y, también, de las actitudes y las expectativas del Tesoro y del Primer Ministro. Aunque la función del Secretario General ha cambiado (y la implicación del Canciller ha aumentado), las reuniones bilaterales entre aquél y los Ministros de gasto sigue siendo necesaria para establecer un marco de discusión, para que "cuadren los números", y para discutir las peticiones de recursos adicionales en el marco de la restricción presupuestaria, antes de convocar a la EDX. Sin embargo, el Secretario General "no tiene por qué alcanzar acuerdos con los Secretarios de Estado, sino simplemente delimitar los temas para informar a la EDX al finalizar el período de discusión" (Portillo ante el *Treasury and Civil Service Committee*, 1992, Q 369). El papel del Secretario General es crucial en los debates que tienen lugar entre el Tesoro y los Departamentos dentro del proceso de Revisiones Fundamentales del Gasto descrito anteriormente.

Aquello que no ha cambiado merece ser destacado. En primer lugar, el Tesoro mantiene el control de la agenda. Los consejos y las alternativas que sugiere el Secretario General constituyen la principal fuente de información analítica de la EDX, y el Grupo de Política General de Gasto del Tesoro sigue siendo el eje de la red de información del PES. No existe ningún Servicio

de la Oficina del Gabinete que proporcione información económica y financiera independiente, mientras que el equipo asesor de cada Ministro elabora informes que apoyan sus propuestas. Los funcionarios del Tesoro, por su parte, están convencidos de que la actual "mentalidad de subasta" y la copiosa documentación que se maneja, amenaza con sobrepasar la capacidad de la EDX para tratar el asunto.

La imposición de una restricción firme unida a la participación más explícita del Gabinete en el proceso abrió la posibilidad de prestar más atención a la determinación de las prioridades de gasto entre los distintos programas. Asimismo, todo ello abría la posibilidad (al menos en teoría) de hacer un uso más explícito del *value-for-money* y de la información sobre resultados en las discusiones encaminadas a distribuir el gasto. En la práctica esto no ha ocurrido. El Secretario General del Tesoro (Portillo) destacó que él:

"no quería exigir que los indicadores de resultados jugaran un papel esencial en las discusiones del Gabinete. Es de esperar, más bien, que se desarrolle una discusión política" (Treasury and Civil Service Committee, 1992, Q 368).

Ello llevó a la Comisión del Tesoro a pedir al mismo que se asegurara de que los Ministros del Gabinete "tuvieran suficiente información como para considerar, además de los méritos políticos, la eficiencia y la eficacia de los programas individuales" (p.liii).

Es difícil entender cómo podría la EDX incorporar sistemáticamente indicadores de resultados en sus discusiones, si no se estimulaba a la Oficina del Gabinete, con el apoyo del mismo, a desarrollar una capacidad analítica que le permitiera ofrecer evaluaciones alternativas a las del Tesoro. Igual que anteriormente, en los encuentros bilaterales (y en el seno de la *Star Chamber*), los Ministros eran libres de usar cualquier información que consideraran útil para apoyar sus planteamientos. No cabía ninguna duda de que los mismos presentarían ante la EDX mejoras en los resultados y el *value-for-money* para justificar la petición de una porción mayor de la tarta. Por su parte, los Ministros *senior* de la Comisión no tendrían ni el tiempo ni la predisposición o la información necesarios para contrastar tales evidencias *ad hoc* con las presentadas por los otros colegas. Además, el Tesoro sirve a la EDX, y ésta está presidida por el Canciller, por lo que, a no ser que se produjera un giro en el modo en que el Tesoro utiliza tales indicadores, es improbable que el alcance de su informe vaya mucho más allá de la mera consideración de la prioridad política de algunos programas de gasto, y de la relevancia de las propuestas de gasto en relación con los objetivos macroeconómicos (como la importancia de los programas de inversión en la ronda de 1992). A medida que las Divisiones de Gasto del Tesoro se adaptan a los cambios, se aparten todavía más de los análisis detallados de programas, en la línea de lograr la aproximación "estratégica" propugnada por Sir Terence Burns,

Secretario Permanente del Tesoro, y se concentren más en los agregados, la información que suministrarán a la EDX podría incluir más evaluaciones de resultados. En qué medida esta información pueda ser o vaya de hecho a ser tenida en cuenta por los Ministros de la EDX, es un asunto problemático. La misión de la EDX es reducir las peticiones, llegar a un acuerdo firme y establecer una serie de compromisos inalterables. Tal y como apuntábamos anteriormente, no es ni será la instancia más propensa a abrir debates fiscales o de política económica general. A pesar del Presupuesto unificado, el Tesoro ha desterrado la discusión conjunta de los gastos fiscales, las medidas impositivas, el gasto público y el endeudamiento público.

El impacto de las Revisiones Fundamentales de Gasto

Existe un escepticismo generalizado acerca de la utilidad de las RFG, en términos de las alteraciones que hayan provocado en las tendencias de gasto los programas individuales. En 1994 el Secretario General Portillo fue incapaz de cuantificar su impacto en los planes de gasto. Únicamente pudo ofrecer como prueba los cambios en las disposiciones legales relativas a los gastos de enfermedad, que se habían beneficiado de la "inspección general y pormenorizada llevada a cabo en la revisión fundamental" del gasto de la seguridad social (Treasury and Civil Service Committee, 1994, Q 341). El otro ejemplo que presentó en relación con el gasto en Sanidad -que la RFG reveló ahorros de eficiencia en la Región del Norte del 4 por 100 anual, y ello fundamentó la decisión de pedir al Servicio de Sanidad en su conjunto que ahorrara un 2,25 por 100, por considerarse un objetivo claramente alcanzable- mostró, por un lado, que la evidencia del impacto era escasa y, por otro, que los funcionarios del Tesoro no habían sido demasiado rigurosos en las evaluaciones del gasto sanitario que habían desarrollado previamente a lo largo del año, pues no habían descubierto tales datos antes de que se iniciase la Revisión Fundamental.

Hacia 1995 los responsables del Tesoro seguían siendo incapaces de mostrar de forma cuantificada la importancia de las revisiones. El Vicesecretario encargado del GEP, John Geve, destacó que era "muy difícil presentar una cifra" que mostrara el impacto de la revisión del gasto sanitario, y opinaba que era imposible "distinguir exactamente entre el impacto de la inspección y el de otras medidas que se habían desarrollado al mismo tiempo" (Treasury and Civil Service Committee, 1995, Q 94).

IV. ¿Modificación del paradigma o cambio evolutivo?

Inmediatamente después de la crisis fiscal de 1992 las reformas introducidas en las reglas de comportamiento que definen el PES reflejaron la necesidad urgente de alterar el equilibrio

entre la autonomía de los departamentos y el control del Tesoro, en el sentido de dar más peso a este último para asegurar un control más firme de las cifras de gasto, igual que ocurrió cuando se introdujeron límites de caja en 1976, o cuando se abandonó la planificación global en 1982. Nada indicó entonces ni un abandono del paradigma de la "discrecionalidad negociada" que inspiraba las relaciones entre el Tesoro y los departamentos de gasto, ni un cambio permanente e irrevocable del equilibrio entre ambos. En cambio, a medida que remitía la crisis que provocó estas reformas, y que los cambios se consolidaban, los departamentos de gasto comenzaron a buscar fórmulas para recuperar el margen de maniobra que habían cedido al Tesoro después de la crisis, y aprovecharon vacíos legales y presionaron al Tesoro para que permitiera mayor flexibilidad en la aplicación de las nuevas normas.

Los cambios acaecidos desde 1992 son comparables a aquellos y representan, no tanto un sustitución de sistema o de paradigma, sino reformas de un sistema en evolución. El nuevo equilibrio que se ha producido entre el control del Tesoro y la autonomía de los departamentos no representa más que una respuesta pragmática a la situación de crisis aguda, un paso más en la evolución del sistema PES y no su transformación.

El ejercicio del control por parte del Tesoro es algo inherente a la regulación de las relaciones de interdependencia, y se deriva de su responsabilidad sobre la planificación central y la asignación del gasto, tanto como de las obligaciones legales de los departamentos de proveer bienes y servicios. El poder de control del Tesoro se ejerce a través de un poder discrecional limitado por el poder discrecional de sentido contrario que ejerce cada uno de los departamentos de gasto en el contexto particular de cada programa. El marco constitucional que regula tales relaciones está presidido por el principio de responsabilidad colectiva, lo que se plasma institucionalmente en el Gabinete y sus comisiones, en la Oficina del Gabinete y en las reglas y procedimientos que se observan para adoptar decisiones políticas. El equilibrio entre el Tesoro y los departamentos se logra porque el gasto se discute dentro del contexto macroeconómico, y porque se desarrolla y aplica el sistema de toma de decisiones de gasto (en general, el PES/PESC). También contribuye a ello la "cultura administrativa" preexistente, el *new managerialism* inculcado a partir de 1979, que se dirige a mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública, y que ha logrado un mejor *value-for-money* en el empleo de los recursos. El equilibrio y reequilibrio de las relaciones entre el Tesoro y los departamentos de gasto producido a consecuencia de los cambios en el contexto -por ejemplo, de las oportunidades y restricciones derivadas del crecimiento del GP y del ciclo electoral; de los cambios en el PES; de la evolución de la *Financial Management Initiative* y la *Next Steps*- tiene lugar sin perjuicio del mantenimiento de las relaciones bajo el principio de la naturaleza colectiva del Gobierno central. El principio de responsabilidad colectiva del

Gabinete en relación con las políticas de gasto (entre otras) es difícil de conciliar con la práctica, por ejemplo a la hora de responder ante el Parlamento. A pesar de ello, tal principio informa todo el sistema de gasto público y su funcionamiento, y asegura la cooperación entre el Tesoro y los departamentos, y la aceptación por ambas partes de la naturaleza colegiada del Gobierno Británico.

Las propuestas dirigidas a incrementar el control del Tesoro sobre el gasto público frente a los departamentos tiene importantes implicaciones para aquel valor compartido. Tales propuestas inciden en aspectos esenciales del principio de responsabilidad conjunta del Gobierno: fortalecer el proceso de toma de decisiones significa o bien fortalecer la práctica de la responsabilidad colectiva, o bien abandonar tal principio en favor de la responsabilidad total del Canciller, o del mismo y el Primer Ministro, conjuntamente.

En el pasado, se ha sugerido en ocasiones que las discusiones y decisiones políticas colectivas de gasto podrían mejorar si se remitieran las propuestas a una Comisión del Gabinete al comienzo de la ronda presupuestaria. Los cambios introducidos en 1992 responden, en parte, a esta idea, si bien la EDX no participa hasta muy avanzado el proceso: a mediados de julio en una reunión de toma de contacto y en septiembre para discutir las asignaciones propuestas por el Tesoro. Si bien es cierto que el Gabinete aprueba la propuesta de gasto global presentada por el Canciller, no está tan claro que la participación de la EDX en la discusión sobre el modo de asignar ese total contribuya a determinar las prioridades de gasto de un modo más fundamentado y coherente.

Existen una serie de dificultades prácticas que las reformas de 1992 no han solucionado. En primer lugar, los Ministros del Gabinete que forman la EDX no participan colectivamente en el proceso de asignación de recursos hasta un momento muy avanzado del mismo, cuando ya se han discutido bilateralmente los programas individuales entre funcionarios y Ministros, y las decisiones han comenzado a afianzarse. Aunque es cierto que tales discusiones, así como la estrategia del Secretario General, reflejan *grosso modo* las prioridades del Gobierno en relación con algunos programas de gasto, en los estadios iniciales del PES no se realizan comparaciones explícitas entre distintos programas, tal y como hemos expuesto. Si los Ministros tienen que determinar colectivamente la prioridad relativa de todos los programas de gasto, deberían hacerlo en una fase muy anterior del proceso, para que sirviera de base a las discusiones subsiguientes entre el Tesoro y los departamentos. En segundo lugar, deberían mostrar el deseo político de determinar las prioridades de gasto y, para ello, deberían estar preparados para procesar el volumen de información, de argumentos y de contraargumentos, de al menos diecinueve departamentos de gasto y alrededor de doscientos programas individuales. La inversión en tiempo y energía sería

desproporcionada en comparación con el "beneficio político" que ello reportaría a cada Ministro. En tercer lugar, todos los Ministros de gasto deberían estar dispuestos a aceptar el resultado del proceso, pudiendo únicamente apelar al pleno del Gabinete cuando se dé alguna de las pocas circunstancias excepcionales previstas legalmente. La experiencia anterior de una Comisión similar en los primeros años del PESC, indicaba que aunque esto pudiera hacerse satisfactoriamente con un número reducido de programas y pequeños volúmenes de información, existían límites para la asimilación del material. En la práctica, los Ministros muestran muy poco entusiasmo por realizar ese ejercicio; la mayoría prefiere tratar bilateralmente con el Secretario General. En cuarto lugar, como ya se ha apuntado, la EDX depende de los análisis y el consejo del Tesoro, pues no dispone de ninguna herramienta alternativa para contrastar las recomendaciones que le llegan. Si esta Comisión, u otra similar dependiente del Gabinete, tuviera que ir más allá de la mera aprobación de las recomendaciones y la estrategia de gasto del Canciller y el Secretario General, tal y como ocurre ahora cuando en julio se aprueban los Nuevos Controles Totales presentados ante el Gabinete, los Ministros *senior* tendrían una considerable carga adicional de trabajo.

Por supuesto, la *Star Chamber* nunca desarrolló una función similar en los años ochenta. Su misión se limitaba al arbitraje entre las partes contendientes, a la resolución de disputas. Resolvía cada caso aisladamente, en función de sus méritos, sin comparar la propuesta de gasto en cuestión con aquellas otras que ya se habían acordado en una fase anterior. No parece que la EDX pueda hacer más que resolver diferencias entre el Tesoro y los Ministros de gasto que no hayan podido conciliarse en las discusiones bilaterales. Aunque la EDX tiene la posibilidad de discutir las prioridades de un modo más riguroso que la *Star Chamber*, a diferencia de ésta, la EDX está presidida por el Canciller del Tesoro, y tanto la agenda como la información disponible son controladas por ese Departamento.

Que exista una base para que se produzca un cambio de paradigma en el sistema de planificación y control del gasto público depende de las presiones que experimenten los Gobiernos en la década de los noventa. Un cambio de paradigma significa un abandono permanente (y no una relajación temporal) del régimen preexistente basado en la discrecionalidad negociada, que ha caracterizado tradicionalmente las relaciones entre el Tesoro y los departamentos a la hora de planificar y controlar tanto el gasto total como la asignación del mismo. La imposición de restricciones presupuestarias desde 1992 puede marcar el inicio de tal cambio, pero resta por ver si esas u otras reformas diseñadas para reforzar el control central y la responsabilidad colectiva del Gabinete pueden mantenerse cuando (y si) las circunstancias que las motivaron -las condiciones excepcionales y temporales de aguda crisis financiera- desaparezcan. La confirmación se producirá cuando comience

de nuevo el crecimiento económico y las nuevas reglas sean absorbidas y, sobre todo, sean sometidas a las presiones de la política electoralista en la carrera hacia las Elecciones Generales de 1996 ó 1997, que ya en 1982-83, 1986-87 y 1991-92 llevaron a una relajación de la política fiscal; o cuando se produzca la erosión progresiva de la autoridad del Gobierno en la Cámara de los Comunes.

Sostener que las recientes reformas no son suficientes para poder hablar de un cambio de paradigma no significa minimizar el impacto potencial acumulado de las mismas. Podrán producirse ajustes significativos en el alcance y la escala de los programas individuales de gasto, así como reordenaciones de prioridades. Tampoco significa sostener que vaya a producirse necesariamente una relajación de las tendencias iniciadas en 1988, dirigidas a conseguir un sector público más descentralizado y orientado de forma creciente al mercado y a la privatización. El Tesoro continuará necesitando estrategias globales que: (a) garanticen los objetivos de NCT y GP; (b) frenen la corriente de presiones crecientes para aumentar el gasto como consecuencia de elementos "incontrolables"; y (c) dejen sitio a nuevas prioridades políticas y económicas. Creemos que las "revisiones fundamentales" del gasto público anunciadas como un componente a medio plazo del bloque de reformas de julio de 1992, no pueden dar lugar más que a reducciones de los actuales compromisos del Gobierno, a falta de una crisis política y económica más profunda y duradera que la de 1992-93. Incluso bajo los gobiernos ideológicos de Thatcher, en 1985 sólo habían terminado veinte de los doscientos veintisiete programas heredados en 1979, al tiempo que se habían iniciado otros veintiocho (Rose, 1990). Casi todas las reformas del Estado del Bienestar iniciadas bajo su liderazgo dejaron intactas las obligaciones heredadas en 1979; la reforma de la seguridad social de Fowler dejó inalterada buena parte del antiguo sistema de seguridad social; y las reformas educativas han mantenido a la mayor parte de los colegios bajo el control de los gobiernos locales. Es más probable que se produzcan reformas parciales que vayan limitando el campo de la provisión pública, en particular en aquellas áreas donde los grupos de presión sean más débiles, o donde se altere en menor medida el "salario social" que disfruta la mayoría de los votantes (de clase media).

No obstante, queda algún margen para que se produzcan cambios significativos, aunque graduales, que en conjunto puedan alterar el panorama, sino de la provisión pública, sí de las instituciones y los procedimientos a través de los que aquélla se desarrolla. Los cambios en las reglas del juego tendentes a reequilibrar la tensión entre el control central del Tesoro y la autonomía de los departamentos provocarán un mayor control central en la forma, por ejemplo, de límites de tesorería más estrictos; ganancias crecientes de eficiencia en los gastos corrientes; revocación anual (temporal) de los Acuerdos Salariales de 1992 para observar los límites establecidos central-

mente; aplicación de los esquemas defendidos por el Tesoro de remuneración en función de la productividad; escrutinios más rigurosos de los Planes de Gestión con criterios más sólidos a la hora de otorgar flexibilidades y concesiones; restricción de las condiciones para delegar competencias; endurecimiento de las reglas para determinar las asignaciones territoriales reduciendo la discrecionalidad de los Secretarios de Estado; nuevos criterios para determinar las subvenciones en bloque; mayores incentivos al sector privado para participar en los proyectos de inversión, etc.

La redefinición de las fronteras entre el Tesoro y los departamentos de gasto que se determinan a través de las reglas del PES, podría ser acorde con la evolución gradual y programática que se ha venido produciendo en los últimos veinte años. Un cambio más radical, e incluso paradigmático, podría tener lugar simultáneamente en el terreno de la gestión. El progreso de la gestión pública ha sido igualmente, hasta ahora, el resultado de un proceso evolutivo gradual, principalmente a través de la *Financial Management Initiative* y de la *Next Steps Initiative*. La *Further Steps* dirigida a la creación de un sector público contractual con agencias y servicios privatizados, en el que el control de costes pueda aplicarse legalmente, tiene importantes implicaciones para la Administración en su conjunto en relación con el control y la responsabilidad públicas.

Este punto de vista se ve reforzado por dos factores adicionales: la creación gradual de un sector público disgregado y la propuesta de ir hacia un criterio contable de base acumulativa. Tomados conjuntamente, estos factores pueden socavar la universalidad del sistema de gasto público del Tesoro. La creación de numerosas agencias públicas semi-autónomas, como las *Next Steps Agencies* y, todavía más importante, la creación de Hospitales y Colegios no sometidos al control de los gobiernos locales (*Trust Hospitals* y *"opted-out" Schools*) genera un volumen de gasto "incontrolable". Como señala HEALD,

"cualquiera que sea su estatuto legal, los recursos de las nuevas agencias de servicios no pueden considerarse como parte de una "bolsa" pública única. Estos cambios tienen profundas implicaciones en la planificación del gasto público dada la naturaleza de la integración contable de las distintas organizaciones suministradoras de servicios, y los cambios fundamentales del PES" (HEALD, 1995, p.227).

Si se introduce con éxito un sistema de contabilidad de base acumulativa puede ocurrir que "las agencias suministradoras retengan sustanciosas reservas y dinero líquido al mismo tiempo que el Tesoro se embarca en un importante programa de endeudamiento. En este caso, el tradicional principio de que los Gobiernos no deben gravar a los ciudadanos antes de que surja la necesidad, puede verse vulnerado" (HEALD, 1995, p.227).

El alcance real del impacto de tales medidas sobre el poder de control del gasto del Tesoro depende de los siguientes factores: en primer lugar, de que el impacto de los cambios y las complicaciones introducidas permitan al Tesoro mantener algo parecido al actual proceso PES anual basado en las peticiones de los departamentos; en segundo lugar, de que los nuevos organismos disgregados y más independientes sean capaces de integrarse en el PES y de movilizar sus resortes políticos para defender sus peticiones de recursos; y, en tercer lugar, de que el movimiento simultáneo del Tesoro hacia un papel más estratégico y menos intervencionista en los programas de gasto no reduzca la información de que dispone, de tal modo que se vea fatalmente debilitada su capacidad para evitar grandes errores en el control del gasto público. El peligro para el Tesoro a finales de los años noventa es, paradójicamente, que abandone su tradicional aproximación al control del gasto público a consecuencia de las reformas del sector público, a medida que éstas generan situaciones de creciente incertidumbre y aparecen agencias de gasto menos dispuestas a someterse a un control central.

Notas

Artículo traducido por Carmen VIZÁN RODRÍGUEZ.

* Profesor de Políticas Públicas Comparadas en el *School of Public Policy Economics and Law* de la Universidad del Ulster, Reino Unido.

¹ Este artículo es una versión revisada de un documento publicado en la revista *Policy and Management* de la Universidad de Ulster, y es el resultado de un proyecto de investigación más amplio sobre el Estudio Comparado de los Sistemas Presupuestarios de los países integrados en el Grupo de los Siete, codirigido por Colin THAIN y Maurice WRIGHT (Universidad de Manchester). Esta investigación ha sido financiada por el ESRC y el Leverhulme Trust.

² Dada la naturaleza altamente centralizada del Gobierno del Reino Unido, el proceso del PES afecta a las tres cuartas partes del gasto total del Gobierno ya sea directa o indirectamente. El gasto de los Departamentos centrales de la Administración es el centro de las discusiones, pero también se toman decisiones en relación con el gasto de los gobiernos locales, las corporaciones públi-

cas y las agencias semi-autónomas, y esto ayuda a modular las pautas de gasto en todo el Sector Público.

³ Los Departamentos Territoriales son la Oficina Escocesa, la Oficina Galesa y la Oficina y los Departamentos de Irlanda del Norte. Constitucionalmente, las Oficinas de Escocia, Gales e Irlanda del Norte son Departamentos de Estado. Sin embargo, la Oficina de Irlanda del Norte constituye un caso especial, pues fue creada a través de una norma parlamentaria en 1972. Previamente, el Gobierno de Irlanda del Norte tenía una gran autonomía respecto del resto del Reino Unido, y poseía sus propios órganos legislativos y ejecutivos. Los Departamentos de Irlanda del Norte permanecen separados y no son departamentos del Reino Unido, aunque sí responden ante el Secretario de Estado. Su gasto se planifica y se controla por un departamento de Irlanda del Norte –el Departamento de Finanzas y Personal–, una especie de mini-Tesoro. Para mayor información, ver THAIN y WRIGHT, 1995, capítulo 14.

Notas

⁴ La asignación de gasto a los tres Territorios del Reino Unido recibe un tratamiento diferente a la de los departamentos funcionales. El gasto se asigna a través de acuerdos por "Bloques", lo que significa que el Tesoro permite a los Secretarios de Estado de cada uno de los Territorios que gestionen discrecionalmente una cantidad anual dada de recursos, fijada en el PES en otoño. En teoría, este sistema permite a los Departamentos Territoriales la gestión autónoma de una parte importante de su gasto total (dedicarlo, por ejemplo, a sanidad en lugar de a carreteras), a diferencia de lo que ocurriría si se siguiera el modelo que rige en Inglaterra. El "Bloque" es en sí mismo la cantidad resultante de aplicar una fórmula de gasto. Existen tres tipos de gasto: el que se asigna de acuerdo con una fórmula fija -ello ocurre con la mayoría de los programas funcionales-; en segundo lugar, únicamente para Escocia y Gales, la provisión

de Financiación Externa Agregada a los gobiernos locales se hace en la actualidad por medio de una fórmula fijada en un acuerdo local; en tercer lugar, los gastos corrientes de los departamentos se fijan en parte a través de una fórmula, pero dentro del marco de un acuerdo global trianual al que se llega a través de peticiones de los departamentos, sobre la base de sus Planes de Gestión, y con el acuerdo del Tesoro. Ningún gasto en Bloque se determina a través de asignaciones de recursos propuestas conjuntamente por varios departamentos (como ocurre con los programas agrarios nacionales) y, en el caso de algunos programas, son el resultado de propuestas separadas de cada uno de los Departamentos Territoriales, y están sujetas a las mismas reglas del juego que las peticiones de cualquier otro departamento. Para un análisis más detallado, ver THAIN y WRIGHT, 1995.

Bibliografía

- BARNETT, J. (1982): *Inside the Treasury*. London: André Deutsch.
- Cm 1987 (1992): *Budgetary Reform*. HM Treasury. London: HMSO, March.
- DILNOT, A. y ROBSON, M. (1993): "The UK moves from March to December Budgets", *Fiscal Studies*, 14, 1: 78-88.
- HEALD, D. (1995): "Steering Public Expenditure with Defective Maps", *Public Administration*, 73, 2, Summer: 213-40.
- HM Treasury (1991): *Financial Statement and Budget Report 1991-92*, HC 300. London: HMSO, March.
- HM Treasury (1992): "A new approach to controlling public expenditure". *Treasury Bulletin*, 3, 3: 11-18.
- HM Treasury (1993): *Financial Statement and Budget Report 1994-95*, HC 31. London: HMSO, November.
- KING, M. (1994): "Monetary Policy in the UK", *Fiscal Studies*, 15, 3: 109-28.
- LAWSON, N. (1992): *The View from No. 11: Memoirs of a Tory Radical*. London: Bantam Press.
- OECD (1993): *OECD Economic Outlook*, 53. Paris: OECD, June.
- ROSE, R. (1990): "Inheritance before choice in public policy", *Journal of Theoretical Politics*, 2, 3: 263-91.
- SOUTHGATE, Sir C. et al. (1994): *Fundamental Review of HM Treasury's Running Costs*, London: HM Treasury, October.
- Treasury and Civil Service Committee (1992): First Report, *The 1992 Autumn Statement and the conduct of economic policy*, 1992-93, HC 201. London: HMSO, December.
- Treasury and Civil Service Committee (1993): Fifth Report, *The Government's Proposals for Budgetary Reform*, 1992-93, HC 583. London: HMSO, May.
- Treasury and Civil Service Committee (1994): *Second Report, The November 1993 Budget*, 1993-94, HC 87, London: HMSO, January.
- Treasury and Civil Service Committee (1995): Third Report, *The 1994 Budget*, 1994-95, HC 79, London: HMSO, January.
- THAIN, C. (1985): "The education of the Treasury; the Medium-Term Financial Strategy, 1980-84", *Public Administration*, 63, 3: 261-85.
- (1992): "Government and the Economy" en B. Jones y L. Robins (eds), *Two Decades in British Politics*. Manchester: Manchester University Press.
- THAIN, C. y WRIGHT, M. (1992a): "Planning and controlling public expenditure in the UK, part I: the Treasury's Public Expenditure Survey", *Public Administration*, 70, 1: 3-24.
- (1992b): "Planning and controlling public expenditure in the UK, part II: The effects and effectiveness of the Survey", *Public Administration*, 70, 2: 193-224.
- (1995): *The Treasury and Whitehall: the planning and control of public expenditure*, 1976-93. Oxford: Clarendon Press.
- THOMPSON, H. (1994): "Why is United Kingdom economic policy-making non-strategic? The case of ERM Membership" en P. Dunleavy y J. Stanyer (eds.), *Contemporary Political Studies 1994: Volume Two*, Proceedings of the Annual Conference of the PSA Conference held at the University of Wales, Swansea (Belfast: Political Studies Association of the United Kingdom), 855-65.
- WILSON, H. (1976): *The Government of Britain*. London: Weidenfeld and Nicolson and Michael Joseph.