

**ESTRUCTURA
Y FUNCIONES
DE LA
ADMINISTRACION
FINANCIERA**

65.012.33 : 35.075.5

El desarrollo del XI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas es objeto de una larga crónica en el número 23, de 15-XII-1959, de la revista italiana *Il Corriere amministrativo*. A la segunda ponencia—«Estructura y funciones de la administración financiera»—dedica el siguiente comentario.

La ponencia general sobre el segundo tema a discutir en el Congreso fué preparada y expuesta oralmente por el doctor don Laureano López Rodó, Secretario general técnico de la Presidencia del Gobierno español.

El ponente puso de relieve el aspecto jurídico de la organización administrativa y la importancia de profundizar en su análisis mediante el estudio en particular de determinadas partes de ella, en este caso de la estructura del Ministerio de Hacienda, el cual reviste unas características especiales que no se dan en los demás Ministerios, pues ocupa una posición en cierto modo preeminente, que se asemeja a la de la Presidencia del Gobierno, y extiende su competencia a toda la Administración, aunque las materias que abstractamente se pueden asignar a la competencia del Ministerio de Hacienda están en algunos países repartidos entre diversos Departamentos—por ejemplo, en Italia tenemos los Ministerios de Hacienda, del Tesoro y del Presupuesto—. En lo que se refiere a la dirección de la política monetaria, bancaria y del crédito, y en la determinación de las relaciones entre los organismos financieros internacionales, el Profesor López Rodó se propuso no el trazar el esquema de un utópico Ministerio tipo, sino estudiar comparativamente las organizaciones de la Administración financiera de diversos países, tratando de individualizar algunas de sus notas fundamentales y señalar las soluciones prácticas de los problemas que pueden presentarse.

Un primer tipo de organización es el de aquellos países donde todos los servicios directamente conectos con la Administración financiera están concentrados en un único Departamento; un segundo caso, el de que determinados servicios, por ejemplo, la elaboración del presupuesto, estén asignados a unos Departamentos diferentes; tal es el sistema de los Estados Unidos, Filipinas y Puerto Rico. Por último, hay países en los que se sigue un sistema de organización múltiple; el caso más característico es el de Italia.

El ponente pasó después a examinar con detalle cada una de las funciones financieras precisadas anteriormente, analizando los sistemas seguidos en los diversos países, y constatando que en todos los casos se desprende siempre la necesidad imperiosa de la adaptación continua de la estructura de la Administración financiera a las funciones a realizar, de acuerdo con la política general del Estado y con el progreso de la economía nacional. Este espíritu de adaptación y de reorganización exige una continua iniciativa y prudencia, porque, de otro lado, se puede constatar que en muchos países, en los que las reformas no han sido suficientemente meditadas, en lugar de producir efectos positivos han dado lugar a la proliferación de nuevos organismos, que han aumentado la complejidad de la organización pública. En este sentido ha citado una sabia norma de la nueva Ley española de Procedimiento administrativo, según la cual antes de crearse un nuevo organismo debe estudiarse el costo de su funcionamiento, su posible rendimiento y su utilidad, prohibiendo la creación de aquellos que signifiquen duplicidad con otros ya existentes. Como puede verse, el campo de estudio es enormemente amplio y el número de problemas infinito. Por ello, el ponente ha sugerido abordar el estudio de algunos aspectos particulares: *a)* La coordinación de la política económica; *b)* La coordinación interior del Ministerio de Hacienda, en relación con los ingresos y los gastos públicos; *c)* Los medios para llevar a cabo una simplificación del presupuesto; *d)* Las modificaciones de las normas tradicionales de contabilidad pública, capaces de eliminar formalidades inútiles y de dar agilidad a la acción administrativa; *e)* La posibilidad de unificar las diversas fuentes impositivas y, sobre todo, la forma de reducir el coste del servicio recaudatorio, y *f)* El estudio de las tasas y exacciones parafiscales y del sistema de unidad o pluralidad de cajas.

Como puede verse, aunque el Profesor López Rodó resumió en seis puntos fundamentales la materia, los problemas presentados eran de gran complejidad y muy numerosos. Para iniciar la discusión, el señor Magain, que presidía la sesión, propuso limitar el estudio a la organización administrativa en la esfera financiera, a la determinación del objeto y del contenido de esta actividad y, por último, a las relaciones entre administración financiera y política económica.

Se discutió también la competencia de que debía gozar el Ministerio de Hacienda, precisando tanto el aspecto político como el técnico de este Departamento.

Numerosas intervenciones hicieron precisiones de interés al tema. Entre ellas, y refiriéndose principalmente a la organización financiera italiana, destacó la del Profesor Vignocchi.

El ponente, al expresar su propia opinión sobre la oportunidad de tener uno o más Departamentos financieros, afirmó que la indispensable coordinación aconseja la primera solución. Sin embargo, sugirió el limitar las funciones

del Ministerio de Hacienda para evitar el riesgo de una auténtica «indigestión» y descentralizar sus servicios hacia la periferia en la mayor medida posible; las conclusiones a las que se llegaron pueden resumirse en los siguientes términos:

1.ª Es preciso que los presupuestos anuales, los programas presupuestarios a largo plazo y los planes de inversiones públicas se integren armónicamente en la política económica general del Estado, de modo que pueda el Gobierno, respetando los procesos electorales o parlamentarios normales, actuar sobre la evolución de la coyuntura económica con vistas al progreso de la economía nacional.

La Administración financiera no debe supeditarse a los acontecimientos, sino que utilizando la previsión económica se anticipará a ellos influyendo en su evolución, de acuerdo con una política económica y financiera nacional.

2.ª Una acción eficaz en este sentido se halla condicionada por dos elementos importantes:

a) El concurso esclarecido y objetivo de los servicios de estudio y de investigación apropiados, puestos a disposición de las autoridades gubernamentales, y especialmente de los Ministerios encargados de las funciones financieras, reviste una importancia muy particular para el estudio y determinación de la evolución coyuntural y para la preparación de los planes de acción adecuados.

b) Son requisitos previos para el establecimiento de estos planes y su eficaz ejecución:

— Una perfecta coordinación en el plano gubernamental y en el administrativo.

— La atribución a una autoridad de rango muy elevado (Ministro de Finanzas, Primer Ministro, Comisión Ministerial o Consejo de Ministros, en algunos casos importantes) del poder de decisión en cuanto a la oportunidad de los gastos públicos.

3.ª La división del presupuesto en gastos ordinarios e inversiones no es esencial; lo que importa es indicar claramente:

a) Los programas que el Gobierno se propone realizar por medio de los créditos presupuestarios que solicita.

b) El plan de financiación de estos programas, que puede extenderse a varios años.

c) Los resultados que se esperan de su ejecución.

4.ª Las normas de contabilidad pública, la organización de las Administraciones financieras y la estructura del control financiero deben garantizar

la legalidad, regularidad y economía de los gastos públicos, debiendo permitir igualmente la actualización de una contabilidad patrimonial con vistas a efectuar un inventario del Patrimonio del Estado y su balance.

La organización de la Intervención evitará, de una parte, el formalismo, y de otra, que se diluya la responsabilidad de los funcionarios.

5.ª No puede proponerse un solo esquema ideal de la organización de los Ministerios encargados de las funciones financieras, ni un sistema único de funcionamiento de dichos servicios. Han de tenerse en cuenta las realidades políticas, sociales y económicas, que varían según las épocas o los países considerados.

Es necesario, no obstante, adaptar la estructura de la Administración financiera a las funciones que la misma debe desempeñar ante las nuevas necesidades de la vida económica y preparar esta adaptación de acuerdo con las técnicas de organización y métodos.