

LAS DISFUNCIONES DEL PRESUPUESTO CONVENCIONAL

Por MIGUEL BELTRAN VILLABA

336.121.6

Informe presentado por el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares (España) para el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. París, Julio, 1965.

SUMARIO : I. Introducción : La idea convencional de Presupuesto y su proyección temporal.—II. El hermetismo del Presupuesto convencional.—III. El conservadurismo en la forma de presentación y en los niveles de gasto.—IV. La inflación jurídica del Presupuesto convencional.—V. El poder del grupo encargado de los anteproyectos.—VI. La fragmentación de la acción del Gobierno : Presupuesto y planes.—VII. Conclusión : El paso a las modernas técnicas presupuestarias.

I. Introducción: La idea convencional de Presupuesto y su proyección temporal

1. Al hablar de las modernas técnicas presupuestarias se da por supuesta la existencia de otras técnicas no modernas, y de un proceso evolutivo que las va poco a poco desplazando y sustituyendo por las primeras. Ahora bien, ese proceso no es en absoluto caprichoso, sino que responde a una zona más profunda de cambio: el cambio de la propia acción del Gobierno, que se ha ido haciendo más y más

extensa y compleja en una línea de expansión que va del Estado liberal al Estado benefactor democrático moderno. El Presupuesto se ha configurado cada vez más claramente como un dinámico instrumento de la acción del Gobierno.

2. En las páginas que siguen no se hace una descripción de las modernas técnicas presupuestarias. Se trata únicamente de poner de relieve las disfunciones que presentan las antiguas técnicas en el marco de las instituciones políticas actuales. Prácticamente en ningún país de Europa se conservan los viejos moldes presupuestarios: pero con frecuencia pueden descubrirse contrasentidos o anacronismos que sólo se explican por la pervivencia larvada de principios o mecanismos tradicionales. Estos mecanismos tradicionales han perdido en la actualidad su razón de ser, y representan un entorpecimiento para la consecución eficaz de las metas que interesan a la comunidad.

3. Estos restos de técnicas superadas se agrupan aquí bajo la denominación de «Presupuesto convencional», en el que los gastos públicos se clasifican por su objeto, y cuya función básica es la de autorizar el gasto hasta una determinada cuantía rigidamente establecida: lo que permite un riguroso control de la legalidad de la actuación de la Administración gestora, y de la moralidad y honestidad en el empleo concreto de las partidas. El Presupuesto convencional es, pues, un Presupuesto muy juridificado y muy cargado ideológicamente en un determinado sentido: en el sentido del Estado liberal de Derecho. Este Presupuesto es completamente ajeno a la idea de planificación, no funciona como instrumento de información y comunicación, y no tiene sentido pensar en utilizarlo para medir la eficiencia de lo que hace el Gobierno. Por consiguiente, si en una situación que pueda calificarse de «moderna» subsisten algunos elementos de la vieja concepción presupuestaria, necesariamente han de producirse una serie de disfunciones, más o menos aparentes y entorpecedoras.

4. En lugar de analizar con detalle esas manifestaciones de un instrumento viejo en un contexto nuevo, este trabajo trata de simplificar en un «modelo» de reducidas dimensiones algunas de esas disfunciones, las más importantes o aparatosas. Con ello no puede obtenerse, evidentemente, una relación analítica de los problemas presupuestarios en los países occidentales; pero sí una visión de conjunto muy esquemática, y posiblemente útil para la comprensión del funcionamiento de algunos mecanismos característicos de la función presupuestaria. En resumen, el intento que preside este trabajo es el siguiente: poner de relieve que el Presupuesto convencional, en la

medida en que subsiste, provoca una serie de disfunciones que lo hacen inadecuado para las nuevas necesidades sociales, políticas y administrativas.

II. El hermetismo del Presupuesto convencional

5. Se ha dicho muchas veces que un Presupuesto convencional permite conocer lo que el Gobierno gasta, pero no lo que el Gobierno hace. En efecto, la línea tradicional del Presupuesto enlaza directamente con el sistema financiero del Estado liberal. En él todo el mundo sabía perfectamente cuáles eran las cosas que el Gobierno hacía: lo mínimo preciso para la subsistencia de la comunidad política. Se trataba de un Presupuesto de consumo, rápidamente minimalista y, por supuesto, equilibrado. La actividad del Gobierno no tenía por qué cambiar de un año para otro, era conocida de todos, y estaba dominada por el más rotundo sentido común: el Presupuesto era la «cuenta de gastos» de unos servicios y actividades muy simples, que había de balancearse con unos ingresos determinados, y que estaba destinada a ser minuciosamente intervenida y fiscalizada para evitar malversaciones o desviaciones. Ahora bien, para que una cuenta de gastos pueda ser fácilmente fiscalizada, las partidas de gasto han de clasificarse por su objeto: tanto para personal, tanto para material, tanto para transporte, etc.

6. Pues bien, manejando uno de los presupuestos en que se conserva el sistema de la clasificación del gasto por su objeto, se conoce inmediatamente el destino que se da a cada una de las partidas, el objeto en que se emplea: ahí precisamente acaba su capacidad de información. Pero ¿qué hace el Gobierno con ese personal?, ¿qué es lo que transporta, adónde lo transporta, y para qué lo transporta? En otras palabras: ¿Qué hace el Gobierno realmente con ese dinero? ¿Para qué se gasta casi la cuarta parte —a veces más— de la renta nacional? El Presupuesto convencional es incapaz de dar respuesta satisfactoria a esas preguntas: no es en absoluto satisfactorio contestar con expresiones tan abstractas como «cuidar del nivel sanitario del país», «impartir instrucción y enseñanza en todos sus grados», «fomentar la promoción social», «mantener unas eficaces Fuerzas Armadas», o cosas por el estilo.

7. Al político, al administrador, al parlamentario y al ciudadano lo que les interesa es saber las cosas concretas que se propone hacer el Gobierno en cada período, y cómo se propone hacerlas: entre otras razones, para estar seguros de que se lleva a cabo una acción económica y eficiente. Sólo conociendo con precisión las metas propues-

tas para el ejercicio y los medios que se han previsto para alcanzarlas, podrá saberse si los gastos son los adecuados. En resumen, el Presupuesto pide un juicio de valor sobre unos gastos públicos, que están en función de las metas que piensa cubrir el Gobierno. El Presupuesto pasa a ser de esta manera un catálogo de las metas del Gobierno, una enumeración y descripción de los programas a realizar: pasa a ser el programa del Gobierno para un ejercicio o periodo determinado.

8. Por ello es urgente abandonar la anticuada clasificación de los gastos públicos por el objeto de los mismos, que resulta completamente hermética para conocer los propósitos del Gobierno. En su lugar ha de adoptarse una clasificación más inteligible, más expresiva, que tenga la virtud política de permitir que se conozcan ampliamente las metas que desea alcanzar el Gobierno y la utilización de los medios de que dispone para ello. Es posible que a algunos gobiernos les interese mantener un presupuesto hermético, poco expresivo, para disimular sus programas poco populares, quizá su falta de programas, o su gestión poco eficiente; estos gobiernos se apoyarían en una mayoría parlamentaria poco curiosa, dispuesta a votar en cada Presupuesto un voto de confianza para el Gobierno. Pero estos problemas políticos no se van a estudiar aquí.

9. Hay que insistir en que uno de los medios de comunicación e información más importantes entre el Parlamento y el Gobierno es, precisamente, el Presupuesto. Siempre, claro está, que el Presupuesto contenga información apreciable sobre el programa de acción del Gobierno; siendo así, el debate parlamentario y la opinión pública tendrán una base de estimación cualitativa sobre la que apoyarse. De otra forma, los términos del juicio se establecerán siempre sobre el *quantum* y no sobre el *quid*, no pudiéndose concluir nada racionalmente; esto es lo que sucede con el Presupuesto convencional a causa del sistema de clasificación objetiva del gasto que utiliza. El Presupuesto convencional no permite conocer los propósitos del Gobierno, es un presupuesto hermético.

III. El conservadurismo en la forma de presentación y en los niveles de gasto

10. Una de las características de los presupuestos que adoptan el sistema de clasificar los gastos públicos por su objeto es la de convertirse rápidamente en presupuestos conservadores. Dicho de una manera más general, la clasificación objetiva del gasto genera

una serie de fuerzas conservadoras en la dinámica administrativa, que a la larga dificultan no sólo la comprensión y el análisis de la acción del Gobierno, sino incluso la propia acción del Gobierno. Las líneas fundamentales de este proceso son las siguientes:

11. A) La clasificación objetiva del gasto tiende a fijarse de una manera rígida: por variada que pueda ser la gama de actividades acometida por el Estado, dichas actividades siempre pueden descomponerse en sus elementos objetivos para ser contabilizadas. Pues bien, la descomposición puede llegar a ser tan racional como se quiera; y una vez obtenido un «modelo» satisfactorio que pueda ser aplicado a cualquier actividad con buenos resultados, ese modelo se cristaliza. De esta forma, es recogido casi siempre por la norma jurídica que regula la estructura del Presupuesto, y se perpetúa formando parte del ordenamiento jurídico; una determinada clasificación formal de los gastos públicos que nace como solución contable a un problema de heterogeneidad de actuaciones, se convierte así en elemento fijo del sistema, y va siendo considerada como un elemento naturalmente inherente a la misma idea de presupuesto.

12. B) Pero hay más: esa tendencia de la clasificación objetiva del gasto a cristalizar y perpetuarse en una fórmula precisa, genera a su vez otra fuerza conservadora, que afecta ya al propio contenido del Presupuesto, no sólo a su forma de presentación. Si del Presupuesto no surge información suficiente respecto de las nuevas metas que el Gobierno pueda eventualmente haberse propuesto, nada en el mismo Presupuesto parecerá justificar una modificación importante del volumen de las partidas. Podrá haber información extrapresupuestaria tan abundante como se quiera, pero gracias al prestigio «sagrado» que rodea al Presupuesto, toda esta información adicional parecerá trivial a los que intervienen en la preparación del Presupuesto. Y este fenómeno se producirá tanto si se trata de aumentar las partidas como de disminuirlas; alrededor del Presupuesto se crea un campo de fuerzas para las que el Presupuesto del ejercicio anterior es la última *ratio* del manejo presupuestario. De esta forma, lo que había comenzado como una técnica de clasificación del gasto público llega a convertirse en un mecanismo de juicios de valor adversos, y de dificultades prácticas, ante cualquier intento de modificar de manera apreciable el volumen de las partidas de un ejercicio para otro.

13. C) En conclusión, un Presupuesto en el que se adopte y mantenga durante cierto tiempo una clasificación del gasto por su objeto, puede llegar a convertirse en un freno de las iniciativas y de la acción del Gobierno: no ya porque el Parlamento tienda a oponerse

a la eventual elevación de los gastos, sino porque es consecuencia del sistema de clasificación adoptado. Es un sistema que fomenta la mentalidad conservadora de todos los que tienen algo que ver con la preparación y manejo del Presupuesto.

14. A causa de esta serie de tendencias se subraya cada vez más el papel del Presupuesto como instrumento de control de la moralidad en la aplicación de los fondos públicos; esta es una finalidad secundaria, que termina suplantando a otras mucho más importantes. A consecuencia de esta suplantación se desdibuja cada vez más el papel del Presupuesto como expresión del programa de actuación del Gobierno, y la contabilidad pública se orienta a prevenir responsabilidades, y no a evaluar y potenciar la eficacia en la acción. Pues bien, una contabilidad de responsabilidades es un nuevo factor de rigidez que acentúa el conservadurismo del sistema.

15. Por todas las razones anteriores se explica que el valor del precedente presupuestario sea tan alto allí donde existe una clasificación objetiva del gasto público. Esa presión del precedente provoca un juicio de valor positivo sobre «lo anterior que haya sido aprobado», que se ve reforzado en la práctica por el hecho de que en un sistema muy rígido y formalizado puede ser muy difícil introducir novedades. Además, si la rutina se ha ennoblecido lo bastante como para llegar a convertirse en norma jurídica, el valor del precedente alcanza su máxima expresión: la nueva edición del Presupuesto se acomoda a la anterior tanto como sea posible, en el fondo y en la forma, entendiéndose esto como una especie de «regla de oro» de la administración presupuestaria.

16. La anterior descripción, que no es más que un modelo muy simple de las tendencias más importantes, se confirma en multitud de hechos. Por ejemplo, cuando se trata de juzgar si es mucho o es poco lo que desea gastar el Gobierno en el nuevo Presupuesto, se compara el gasto que se propone con el que se aprobó para el Presupuesto anterior, a pesar de que las metas que desee alcanzar el Gobierno puedan ser muy diferentes. La mentalidad conservadora, generada por el sistema presupuestario, atiende sobre todo al último presupuesto aprobado.

IV. La inflación jurídica del Presupuesto convencional

17. Sobre el Presupuesto, como sobre cualquier otra institución pública, caben una diversidad de puntos de vista; algunos de ellos reciben en cada época una atención especial a causa de los cambios

en la mentalidad de la gente y en el contexto histórico. En un principio, el nacimiento y la configuración práctica del presupuesto se producen bajo una luz netamente política: lo que importa ante todo es que el pueblo—sus representantes—puedan controlar la acción de los gobernantes a través del otorgamiento de medios financieros para el cumplimiento de determinados fines. Más tarde, establecido el estado liberal de derecho, y puestos en marcha todos sus mecanismos formales, el énfasis se traslada de lo político a lo jurídico: el presupuesto es una pieza más en el conjunto de las reglas del juego, unas reglas ante todo jurídicas, asentadas sobre una ideología determinada.

18. Dos elementos importantes de esta ideología son: primero, la limitación de las actividades del estado para que no entorpezcan el funcionamiento natural de la «mano invisible» del mercado ni el uso de la libertad jurídica. Y segundo, la desconfianza en un poder ejecutivo que tiende a hacer cada vez más cosas y a entrometerse en diferentes terrenos.

19. Adoptado este punto de vista, la teoría y la práctica del presupuesto se construyen sobre moldes rigurosamente jurídicos que permiten, fundamentalmente, lo siguiente: 1, limitar las dimensiones de la acción del gobierno; 2, conseguir que en todo caso se produzca un equilibrio de gastos e ingresos; 3, impedir las malversaciones y desfalcos; 4, impedir cualquier intento de introducir novedades en la forma de empleo de los fondos una vez aprobados los créditos, y 5, desde luego, contar siempre con la posibilidad de exigir responsabilidades en el caso de que las cosas no marchen como es debido.

20. Ahora bien, ¿cuándo las cosas no marchan como es debido? O, en otros términos, ¿qué tipos de control presupuestario interesan verdaderamente a los creadores del presupuesto convencional? Pueden reducirse a dos: el control de la honestidad de la gestión y el control de la legalidad del procedimiento.

21. El control de la honestidad de la gestión se concibe de la siguiente forma: el que maneja fondos públicos no debe apropiárselos, ni emplearlos de modo que prevalezca su interés sobre el interés público. Hay que observar que no interesa tanto el resultado de la gestión como la irreprochabilidad con que se lleve a cabo: importa más la moralidad de los administradores que el cuidado con que se haga la obra pública. Naturalmente, siempre ha de haber un riguroso control de moralidad, pero esto no debe hacer desaparecer a los demás aspectos del problema.

22. El control de la moralidad se instrumenta a través del de-

recho: la regulación jurídica del Presupuesto convencional produce un intrincado bosque de normas que entorpecen y dificultan una actuación fraudulenta de los administradores, pero también, e inseparablemente, una acción honesta. Es más, incluso se fomenta en cierto grado una especie de deshonestidad admitida como necesaria para poder hacer lo que hay que hacer, una pequeña deshonestidad que allana algo el conjunto de trabas que complican y frenan innecesariamente cualquier actividad. Lo importante, entonces, es que la vestidura jurídica de las actuaciones sea tan correcta como pueda ser, con lo que se difumina y tiende a desaparecer la atención sobre los resultados reales de la gestión. En conclusión, tiende a producirse una gestión jurídicamente perfecta con unos resultados prácticos mediocres. Lo accesorio ha pasado a ser principal, y de lo verdaderamente principal nadie parece ocuparse con demasiado interés.

23. En el fondo de todo ello, lo que hay es un cierto grado de desconfianza en el ejecutivo y, más concretamente, en los funcionarios. Si para evitar que se produzcan inmoralidades se dificulta, inseparablemente, la gestión honesta, ello no tiene mucha importancia, pues el ideal de esa gestión es que sea mínima. La ordenación jurídica del Presupuesto, que permite el control de la honestidad de la gestión, se convierte de medio en fin. Y los verdaderos fines pasan a ser subproductos del sistema.

24. El control de la legalidad del procedimiento es una consecuencia de los supuestos del estado liberal de Derecho: la arbitrariedad debe ser reducida al mínimo, y la acción de la Administración debe estar rodeada de límites formales. Desde esta perspectiva lo que preocupa no es la inmoralidad individual, sino la libertad de acción de la Administración como tal. Para reducirla a su mínima expresión nada mejor que detallar minuciosamente todas y cada una de las fases de todos los procedimientos posibles en un ordenamiento rígido que haya de ser cumplido bajo pena de nulidad de lo actuado. La legalidad llega a ser así el valor fundamental de la institución presupuestaria.

25. Esta construcción, destinada a impedir la arbitrariedad en la actuación administrativa, responde a la mentalidad de una época ya pasada. Pero su misma rigidez normativa es un factor de permanencia que la sitúa por encima, y como indiferente, a los cambios en el papel del estado frente a las nuevas necesidades sociales. La rigidez formalista de la institución presupuestaria se ha valorado convencionalmente como esencial a la misma idea de presupuesto, consiguiendo así una pervivencia artificial.

26. En resumen, el control de la moralidad de la gestión (dificultando cualquier clase de actuación) y el control de la legalidad del procedimiento (oscureciendo los verdaderos fines del Presupuesto) hacen perder todo interés por los problemas de oportunidad, de coherencia y de eficacia de la acción del Gobierno. En cambio, llevan a primer plano la primacía de la norma jurídica como un fin en sí misma, y proyectan en el tiempo los juicios de valor del liberalismo, consagrados jurídicamente.

27. Las consecuencias de la «inflación jurídica» del Presupuesto convencional pueden sintetizarse, una vez más, en el inmovilismo. Las nuevas orientaciones encuentran grandes dificultades para imponerse, y siempre que lo consiguen es a costa de soportar severas críticas a la «tecnocracia» y al «poder de la burocracia» en nombre de las más puras esencias democráticas del estado de derecho. Además, la excesiva juridicidad del Presupuesto convencional determina una radical inadaptación a los problemas actuales (utilización económica del Presupuesto, desarrollo de la parafiscalidad y de las empresas públicas, intervención en la economía, planes económicos, programación racional de la acción del Gobierno, etc.). Y esa inadaptación es debida, en gran parte, a la inadaptación del propio sistema jurídico en que se inspira.

V. El poder del grupo encargado de los anteproyectos

28. En estrecha relación con algunos de los problemas apuntados más arriba, pero considerados ahora estrictamente de puertas adentro de la Administración, se plantea un nuevo término de la cuestión: el Presupuesto convencional tiende a dotar de poder a determinados grupos dentro de cada Departamento y a un grupo central en la Oficina Central del Presupuesto. Estos grupos cerrados de funcionarios, deseosos de obtener y conservar un cierto poder institucional, se forman gracias al conservadurismo típico de una clasificación del gasto por el objeto, ya que de un año para otro se mantiene sustancialmente no sólo la estructura formal de la presentación del estado de gastos, sino incluso el montante general del volumen de gasto, con los incrementos que está dispuesto a tolerar el grupo de la Oficina Central (al menos respecto de una parte muy importante de los gastos).

29. En efecto, el Presupuesto convencional le permite a la Administración considerarse a sí misma como una Administración consuntiva que mantiene con más o menos convicción una serie de

servicios tradicionales respecto de los que no existe ninguna preocupación por apreciar su grado de rendimiento ni por valorar los resultados prácticos de su gestión. Así, el único criterio existente para formular el anteproyecto parcial de Presupuesto es el Presupuesto del ejercicio precedente, en el que no se contiene ningún estímulo para replantearse los supuestos de la actividad del gobierno: al contrario, es un incentivo muy poderoso para que todo continúe de la misma manera, extirpando de raíz cualquier brote de espíritu crítico que pudiera apuntar entre los administradores. El anteproyecto parcial de Presupuesto se calca del Presupuesto anterior, corrigiéndolo al alza a causa de la elevación de los precios y gracias a los aumentos que hayan podido ser autorizados con anterioridad por el Parlamento. De ello se deducen dos consecuencias:

30. a) En todos los escalones medios y bajos de la jerarquía se produce una actitud de total desinterés por la fijación del gasto, ya que en el nuevo ejercicio van a seguir haciendo lo que hacían ya en los anteriores. Además, en ningún caso participan en la preparación ni en la toma de decisiones respecto de la propuesta de nuevos planes de actuación, ni siquiera al nivel en que se encuentran. Por otra parte, en un gran sector la actuación está profundamente rutinizada, y los cambios, cuando los hay, vienen siempre «de arriba». ¿Cómo van, pues, a interesarse por la fijación de las pautas de gasto para el nuevo ejercicio?

31. b) Este desinterés de los más estimula el interés de los menos: un grupo de burócratas suele detentar en cada Departamento el monopolio de la fase de preparación del anteproyecto parcial, monopolio que desean conservar a toda costa porque les proporciona dos vertientes de prestigio: dentro del Departamento consiguen la confianza del Ministro extremando las notas de complejidad de la tarea, y se destacan de los demás funcionarios por la relevancia de la función que realizan; fuera del Departamento, el grupo es el encargado de «negociar» con la Oficina Central del Presupuesto representando a todo un Departamento, en cuya negociación puede hacer y aceptar ciertas concesiones, importantes sólo a sus propios ojos. Lo peligroso del juego de este grupo es, precisamente, que se satisface con jugarlo, sin tratar de acomodar realmente las necesidades de financiación de su Departamento a las posibilidades que ofrece cada nuevo Presupuesto.

32. Ahora bien, los funcionarios integrantes del grupo son lo bastante precavidos como para no tratar de basar su poder en una pura situación relativa de prestigio, sino que se apoyan en otras varias cosas: en primer lugar, los requisitos formales de presentación de

los anteproyectos parciales de Presupuesto suelen estar dispersos en diversas normas, algunas bastante antiguas, y, en general, de difícil conocimiento: los miembros del grupo procuran ser los únicos que las conozcan a fondo. En segundo lugar, procuran también ser los únicos poseedores de la documentación referente a las cuentas y anteproyectos parciales presentados y aprobados en los ejercicios anteriores: la importancia del dato es tanto más grande cuanto mayor sea el conservadurismo y la presión del precedente en la preparación del Presupuesto, y al mismo tiempo cuanto mayor sea la dificultad de interpretación del Presupuesto; es decir, cuanto menor sea la información que contenga.

33. Pero, sobre todo, el mantenimiento de la situación monopolística se corresponde con el desinterés ya señalado que el conjunto de la estructura administrativa manifiesta por el Presupuesto. Desinterés que subsistirá en tanto que el Presupuesto sea solamente una repetición ligeramente abultada del anterior, sin reflejar las metas de actuación que la organización haya podido proponerse. De igual modo, habrá desinterés mientras que el Presupuesto sea solamente un Presupuesto consuntivo, en el que todos los problemas se centren en los de existencia y subsistencia: si un servicio existe, todo está preparado para que subsista (ya que ni la Oficina Central del Presupuesto ni el Parlamento suelen preguntarse por su utilidad real); si el servicio no existe aún, su creación dependerá de que las más altas jefaturas del Departamento se interesen en ello y dispongan de la fuerza necesaria para hacerlo: y, una vez creado, el sistema de Presupuesto convencional le permitirá aspirar a una subsistencia indefinida.

34. El grupo de poder de la Oficina Central del Presupuesto opera de una manera muy simple: como su primera regla es el conservadurismo, procura por todos los medios reducir el nuevo Presupuesto a la forma y tamaño del precedente. En segundo lugar, tiende a proteger su propia iniciativa: una vez que ha discutido con los distintos grupos departamentales sus respectivos anteproyectos parciales, se comporta como si tuviese la última palabra antes de llevar el anteproyecto al Parlamento, introduciendo de hecho las modificaciones que juzga convenientes en los anteproyectos de los Departamentos hasta el último momento (cosa que no parece importar demasiado a los grupos departamentales, que se contentan con haber cumplido su «misión negociadora»). El grupo de la Oficina Central se mueve en una atmósfera conservadora y minimalista, de espaldas a las tareas que en cada momento pueda proponerse el Gobierno. Y el sistema de Presupuesto convencional consolida toda-

vía más el poder de este grupo, que tiende naturalmente a endurecerse.

35. En resumen, el Presupuesto convencional fomenta la existencia de unos grupos que actúan como administradores de una situación dada, poco propicia al cambio, dificultada por una normativa compleja y sobre la que existe un acusado grado de desinterés por parte del resto de la organización. Como compensación a su gestión, estos grupos alcanzan unos ciertos niveles de prestigio y un determinado poder, pero ese poder lo ejercen, precisamente, para que no sobrevengán cambios, ya que cualquier cambio podría erosionar su preeminencia.

36. Las consecuencias de la situación descrita ponen una vez más de relieve la escasa utilidad y los efectos perturbadores del Presupuesto convencional. En primer lugar, el hecho de que exista un grupo de poder implica la falta de participación del conjunto: la organización no participa en la función presupuestaria. En segundo lugar, el grupo de poder está directamente interesado en impedir cualquier cambio, aportando así un factor más de inmovilismo al sistema. En tercer lugar, el que no haya una verdadera discusión del anteproyecto no permite suponer en ningún caso que exista un cierto *consensus* positivo dentro de la organización; lo que hay, debido a la falta de interés, es un *consensus* «por indiferencia», que parece bastante peligroso como actitud general.

VI. La fragmentación de la acción del Gobierno: Presupuesto y planes

37. Hay un momento en la evolución de los países occidentales en que se decide introducir un factor de racionalidad en la vida económica, bien para dotar de coherencia a las distintas medidas intervencionistas, bien para impulsar adecuadamente el desarrollo o bien, en general, porque se han adoptado ciertas decisiones sobre la necesidad de conformar la sociedad de acuerdo con unos determinados criterios. En cualquiera de los casos, la acción toda del Gobierno ha de cobrar claramente un sentido: es el momento de la formulación de planes y programas de acción, y concretamente de planes económicos que especifiquen el comportamiento del sector público. Estos planes suponen el tratamiento unitario de la enorme porción de renta nacional que pasa por las manos de la Administración: tratamiento unitario que no tolera las contradicciones internas, las duplicaciones o las lagunas.

38. Pero sucede con cierta frecuencia que la decisión de formular un plan económico se adopta como una simple yuxtaposición al resto de la actividad, que permanece prácticamente inalterada, en cuyo caso se produce la anomalía de que el Gobierno cuenta con dos planes de acción: el presupuesto convencional, para su acción a corto plazo, y el plan económico, para medio y largo plazo. Lo curioso es que esta coincidencia de dos planes, a veces completamente desconectados, no se considera problemática, y ello por dos razones: porque no suele considerarse al Presupuesto como un plan (el plan de acción del Gobierno para un ejercicio) y porque del plan económico se subraya su aspecto económico (olvidando que es también el plan de acción del Gobierno para un cierto periodo).

39. El sistema convencional no permite, pues, concebir al Presupuesto como el instrumento de ejecución del plan, mediante el que se articulan sus realizaciones y por el que pueden operarse las necesarias adaptaciones y correcciones en el plan inicialmente aprobado. El Presupuesto convencional no se presta a esta utilización: su estructura es demasiado rígida y no puede expresar ninguna clase de metas a lograr. Lo que le interesa recoger es cuánto se gasta y en qué objetos se gasta, y sobre él pesa demasiado la regla de lo que se ha hecho siempre.

40. En conjunto, el Presupuesto convencional defiende su independencia (si es que se puede hablar así) ante cualquier nueva orientación, funcionando institucionalmente como un fin en sí mismo, dotado de una gloriosa tradición que le permite mantenerse al margen de dudosas novedades. La consecuencia de esta independencia entre plan y Presupuesto es la fragmentación en dos compartimientos estancos de la acción gubernamental. Y una de dos: o el Gobierno trata de apoyarse en ambas instituciones para alcanzar sus metas, y en este caso ve embarazada su actuación y en peligro la coordinación y racionalidad de sus medidas, o bien opta por dedicar preferentemente su atención al plan económico, dejando que el Presupuesto se mueva por su propia inercia, con lo que todo queda en un callejón sin salida.

41. La razón profunda de esta situación es la incapacidad del Presupuesto convencional para adaptarse a las nuevas situaciones: habiendo encontrado institucionalmente una forma rígida y precisa hace que cristalice a su alrededor un campo estático que esteriliza cualquier intento de modernización. Si el Gobierno no lucha contra ese inmovilismo tendrá que permitir que su plan general de acción se desintegre en dos partes: por un lado, la acción que es en sí misma más o menos convencional. Por otro, todo lo que supone un esfuerzo

de renovación o transformación de acuerdo con unos fines que han de ser alcanzados. De esta forma el Presupuesto convencional puede ir resultando cada vez más desfasado y más incomprensible, perdiendo el papel central que ha tenido en la evolución de la madurez política de los distintos países, y haciendo disminuir constantemente el nivel de racionalidad que hoy necesita la acción del Estado, indivisible en su conjunto.

VII. Conclusión: El paso a las modernas técnicas presupuestarias

42. El único medio de poner fin a las disfunciones provocadas por la persistencia de la idea convencional de Presupuesto es ir adoptando metódicamente las técnicas que han surgido para dotar a la preparación, presentación y gestión del Presupuesto de la agilidad necesaria. Pero esto sólo no basta: es preciso un replanteamiento a fondo de la función presupuestaria que permita adecuarla al nuevo cuadro de fines que trata de alcanzar actualmente el Estado. El Presupuesto no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para conseguir racionalmente determinados fines que pueden variar en el tiempo.

43. En general, puede afirmarse que el Presupuesto debe manifestar con claridad los programas de acción del Gobierno para un ejercicio: es un catálogo de programas susceptible de ser analizado y evaluado con bastante detalle. Además, debe estar íntimamente conectado con los planes económicos que se estén llevando a cabo, siendo el instrumento de su realización; por ello, es una delicada herramienta de la política económica coyuntural y estructural. Por otra parte, el Presupuesto es básico para la unidad de la Administración, pues participando en la preparación del anteproyecto, las unidades administrativas participan en la formulación de los fines de la organización al nivel que les corresponda. Es también un excelente vehículo de información y comunicación para la propia Administración, para el Parlamento y para el país. Por fin, un Presupuesto moderno es una garantía de racionalidad y eficiencia.

44. Para que el Presupuesto pueda ser todo eso existen una serie de técnicas de preparación, presentación y gestión («Presupuesto funcional», «Presupuesto por programas y actividades», «Presupuesto programa», etc.) que suponen una superación de la convencional función presupuestaria: estas u otras técnicas deben ser adoptadas para poner fin a las disfunciones y anomalías descritas, y probablemente será preciso adoptar no una sola, sino varias (por ejemplo:

habrá actividades en las que difícilmente podrán formularse «programas», y otras en las que no tendrá sentido indagar una relación de rendimientos y costes), haciendo compatibles las técnicas según los sectores de actividad a los que se apliquen. De esta manera puede remozarse profundamente el panorama del Presupuesto convencional, al introducir en determinados sectores nuevas formas para el tratamiento de los problemas.

45. Ahora bien, no todo es cuestión de técnicas más o menos modernas: lo más importante es favorecer un cambio de mentalidad, una toma de conciencia de que, al haber cambiado los supuestos, es preciso replantear las instituciones para ajustarlas a las nuevas necesidades. Sólo así podrá ser viable la introducción de las nuevas técnicas de preparación y manejo del Presupuesto.

