

ENCUADRAMIENTO ORGANICO DE LA FUNCION PRESUPUESTARIA

Por LUIS BLANCO DE TELLA

336.121.6(46)

1. La agrupación orgánica de actividades íntimamente relacionadas aumenta el margen de seguridad en materia de coordinación y facilita el ejercicio de esta función directiva. Su dispersión, por el contrario, determina la agravación de tales problemas y, al menos en parte, desplaza la responsabilidad de resolverlos hacia niveles administrativos superiores.

En consecuencia, si el presupuesto preventivo se concibe como la expresión financiera de un plan de actividades, o si se admite, al menos, que entre aquél y los planes generales de actuación debe existir una estrecha correspondencia, resulta evidente que las funciones planificadora y presupuestaria deben tener un encuadramiento orgánico idéntico o muy próximo. Incluso cabe afirmar que, en el terreno de los principios, la oficina presupuestaria puede configurarse como una subdivisión orgánica de una unidad central de pla-

nificación, ya que son los presupuestos anuales, evidentemente, los que se han de ajustar a las previsiones establecidas en los planes generales y no viceversa.

Sin embargo, salvo ciertas excepciones a las que más adelante haremos referencia, la Administración pública suele encomendar la preparación del proyecto general de presupuesto preventivo al departamento ministerial encargado de la gestión financiera, mientras que la elaboración de los proyectos de planes generales de actuación se asigna, normalmente, a unidades dependientes de la Presidencia del Consejo u órgano equivalente.

No es extraño que, en la práctica, esta solución no haya planteado hasta ahora graves problemas de coordinación, si se tiene en cuenta que la actividad planificadora no ha venido mereciendo una atención especial. Por el contrario, cabe suponer que en el futuro, y dado el incremento que se registra en las actividades de planificación, las dificultades de coordinación se acusarán de modo progresivo, obligando a mantener constantes y laboriosas relaciones, a través de las cuales sólo podrán alcanzarse resultados parciales.

2. Si la agrupación orgánica de ambas actividades se estima conveniente, cabe adoptar, en principio, diversas soluciones:

- Asignarlas al Departamento de Finanzas.
- Constituir un nuevo departamento, separado de la gestión financiera.
- Asignarlas a unidades situadas fuera del escalón ministerial y dependientes directamente del vértice de la organización administrativa.

A nuestro modo de ver, la primera solución no puede considerarse satisfactoria. La preparación del presupuesto preventivo dentro de un Ministerio de Finanzas, así como la instrucción de los expedientes de modificación de las previsiones iniciales (créditos extraordinarios y suplementos de crédito), supone el ejercicio de un poder de hecho que, en la práctica, rompe el equilibrio del escalón ministerial. El departamento que elabora el presupuesto se convierte en un *ministerio potenciado*, o, si se prefiere la expresión, en un *superministerio* en el que se resuelve la concurrencia de intereses competitivos representados por los diferentes sectores de la Administración central. Obviamente, si la función planificadora se asigna a un departamento financiero que prepara el presupuesto general, los problemas de coordinación se simplifican, pero se acumula poder sobre poder.

La segunda solución (*Ministerio de Planificación y Presupuestos*, separado del *Ministerio de Finanzas*) presenta también el inconveniente señalado en el caso anterior (*ministerio directivo*). Aparte de ello, supone un incremento, normalmente innecesario, del número de departamentos ministeriales y se presta a provocar nuevos problemas. Así, por ejemplo, la coordinación de las actividades planificadora y presupuestaria con la gestión financiera, encomendada a otra unidad situada en el mismo plano, resultará siempre más complicada que en el supuesto indicado en primer lugar.

La tercera alternativa representa, a nuestro juicio, la solución adecuada. Si la actividad presupuestaria *participa de la naturaleza de las funciones directivas*, parece lógico atribuirla a una unidad ajena al escalón ministerial y dependiente de un órgano situado por encima del mismo (Presidencia del Gobierno, Presidencia del Consejo, etc.). El mismo criterio cabe mantener, en principio, para determinar el encuadramiento de *todas* las manifestaciones orgánicas concretas de funciones directivas referidas a la Administración central en su conjunto.

3. Este último sistema, seguido actualmente por diversas administraciones, tiene su exponente más caracterizado en el Gobierno federal de los Estados Unidos de Norteamérica. La *Oficina del Presupuesto (Bureau of the Budget)*, creada por la ley de Presupuestos y contabilidad de 10 de junio de 1921 (*Budget and Accounting Act*), fué encuadrada primitivamente en el Departamento del Tesoro, quedando, sin embargo, bajo la dirección inmediata del presidente.

Esta doble dependencia fué corregida más tarde, y así, el 1 de junio de 1939, y en virtud de una disposición trascendental, desde el punto de vista orgánico (*Reorganization Act*), la *Oficina del Presupuesto* fué transferida del Departamento del Tesoro, a la *Oficina Ejecutiva del Presidente (Executive Office of the President)*, que se crea en la indicada fecha.

La *Oficina del Presupuesto*, en realidad, constituye un órgano de competencia muy compleja. En la elaboración del proyecto de presupuesto dicha oficina está facultada para *agrupar, relacionar, revisar, reducir o incrementar* las estimaciones de los diferentes departamentos y servicios. En la ejecución del presupuesto tiene asignadas funciones de supervisión y control.

Aparte de ello, es el órgano asesor en materia de O. y M., y presta su asistencia al presidente con vistas al mejoramiento de la gestión financiera y de la contabilidad de las dependencias del Gobierno federal. Igualmente, desempeña funciones de asistencia en

materia de coordinación legislativa y de las actividades estadísticas de los diferentes departamentos.

El sistema descrito, con algunas variaciones, se aplica también en Puerto Rico. La función presupuestaria se atribuye a un *Negociado de Presupuesto*, separado del *Departamento de Hacienda* y vinculado directamente a la *Oficina del Gobernador del Estado* (1). La función planificadora aparece encomendada a una *Junta de Planificación*, integrada igualmente en la oficina del gobernador.

El *Negociado del Presupuesto*, como responsabilidad fundamental, tiene asignada la función de asistir al gobernador en la formulación del proyecto presupuestario, para lo cual recibe y analiza las peticiones de los diferentes departamentos y el pronóstico de ingresos elaborado por el Departamento de Hacienda. Supervisa la ejecución del presupuesto e interviene en los expedientes de habilitación y suplementos de créditos. El desarrollo de estas actividades se encomienda a una de las dos divisiones que componen el negociado (*División de Administración de Presupuestos*). La segunda (*División de Organización y Métodos*) desarrolla las actividades características de un servicio central de esta naturaleza.

Un último ejemplo, recientemente modificado por vicisitudes políticas, nos lo ofrece la Administración ecuatoriana. En efecto, por decreto 240 de 19 de agosto de 1963, la Junta Militar de Gobierno dispuso la creación de una *Secretaría Técnica de Administración* como oficina asesora de dicha Junta Militar en materia de administración presupuestaria, administración de personal y racionalización administrativa de las dependencias del Gobierno central.

Dicha Secretaría Técnica, reglamentada por otro decreto, de 23 de agosto de 1963, integraba las tres unidades siguientes:

- Oficina Nacional del Presupuesto.
- Oficina Nacional de Personal.
- Oficina Nacional de Organización.

A su vez, la Oficina Nacional del Presupuesto quedaba constituida por la agrupación de los departamentos de Programación, Ejecución y Evaluación Presupuestaria.

Sin embargo, y como se ha indicado, la situación establecida en las disposiciones citadas ha sido recientemente modificada en el sentido de encuadrar nuevamente la Oficina del Presupuesto en el Ministerio de Hacienda, con lo cual se restablece el esquema primitivo que, a nuestro juicio, no representa la solución ortodoxa.

(1) En Puerto Rico, la expresión *Negociado* no tiene el mismo valor orgánico que en la Administración española.