



LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO FRANCÉS: LA PRESENTACION FUNCIONAL Y SUS PROBLEMAS

Por G. PALLEZ

336.121.2(44 : 492 : 73)

Sumario: I. LA ESTRUCTURA ACTUAL :
1. Idea general. 2. Criterios de clasificación.—II. LA PRESENTACIÓN FUNCIONAL Y SUS PROBLEMAS : 1. Presupuesto funcional y presupuesto de medios : a) Diversos puntos de partida. b) Diversidad de métodos. c) Condiciones de utilización práctica. 2. La clasificación funcional en Francia. 3. La clasificación funcional en otros países : a) Holanda. b) Estados Unidos.

I. La estructura actual

LA estructura del presupuesto francés ha sido progresivamente transformada para permitir tener un conocimiento de la totalidad de los ingresos y de los gastos conforme al principio de universalidad presupuestaria, y dirigida a poner de manifiesto las condiciones del equilibrio presupuestario.

1. Las operaciones presupuestarias son clasificadas según varios criterios entre los cuales los principales son, por orden decreciente de importancia :

a) Las distinciones entre operaciones (gastos e ingresos) de carácter definitivo y operaciones de carácter temporal (préstamos del Estado y reembolsos de préstamos al Estado).

En esta clasificación, muy general, hay un criterio esencialmente jurídico que renueva la antigua distinción entre gastos ordinarios, financiados por el impuesto, y gastos extraordinarios, que justifican el recurrir al empréstito.

b) La distinción entre las operaciones del *presupuesto general* que comprenden las operaciones de carácter definitivo sin afectación de ingresos a gastos y las operaciones de *presupuestos anexos* y de *cuentas especiales del tesoro* en las que son inscritas las operaciones de préstamos y las operaciones sobre ingresos afectados.

Sigue siendo éste un criterio jurídico, el de la afectación o no afectación de ingresos, el que prevalece en esta clasificación.

c) La distinción entre *gastos ordinarios* (funcionamiento, subvenciones, intereses de deuda pública) y *operaciones* de capital.

Esta distinción, que no se refiere más que a los gastos, hace ya hincapié en criterios de orden económico. Permite aislar los gastos de inversión de las operaciones corrientes de funcionamiento y de los gastos de transferencia efectuados sin contrapartida de trabajo o de servicio. Descansa en el reparto de los créditos en siete *títulos* que agrupan los gastos según su naturaleza. El esquema de presentación del presupuesto de 1966 es el del cuadro de la página siguiente.

CLASIFICACIÓN EN TÍTULOS DE LOS GASTOS DEL PRESUPUESTO GENERAL

- Título 1.º Cargas de la deuda pública y gastos en disminución de ingresos.
- Título 2.º Dotación de los poderes públicos.
- Título 3.º Gastos de material y de personal para el funcionamiento de los servicios.
- Título 4.º Intervenciones del Estado en materia económica, social y cultural.
- Título 5.º Inversiones ejecutadas por el Estado.
- Título 6.º Subvenciones para inversiones.
- Título 7.º Reparación de daños de guerra.

Esta clasificación en títulos descansa en la distinción entre gastos de funcionamiento (títulos 1, 2 y 3), gastos de transferencia (título 4) y gastos de inversión (títulos 5, 6 y 7).

2. Dentro de cada título, los créditos están subdivididos por categoría de gastos en siete u ocho partidas. Estas, a su vez, se dividen en capítulos, y constituyen la unidad de base de la gestión presupuestaria.

PRESUPUESTO DE 1966
(En miles de millones de francos)

	Ingresos	Gastos	Saldo — Cargas y excedentes
OPERACIONES DE CARÁCTER DEFINITIVO			
1) Presupuesto general.			
Ingresos:			
Impuestos.	104,7		
Otros ingresos.			
Créditos:			
Gastos ordinarios civiles ... 66,4			
Gastos de capital civiles ... 12,4	101		
Gastos ordinarios militares. 10,8			
Gastos de capital militar ... 11,3			
Saldo			+ 3,7
2) Presupuestos anexos (en principio equilibrados)	15,7	15,7	
3) Cuentas especiales del Tesoro (operaciones definitivas sobre ingresos afectados)	3,2	3,1	+ 0,1
<i>Total y saldo de operaciones de carácter definitivo</i>	123,6	119,8	+ 3,8
OPERACIONES DE PRÉSTAMOS			
Reembolso de préstamos anteriores ...	11,5		
Préstamos y anticipos		15,3	
Saldo de operaciones de préstamo			— 3,8
SALDO GENERAL o descubierto del Tesoro			

El capítulo presupuestario reagrupa los grupos que, en un Ministerio, permiten la realización de gastos cuya naturaleza está bien determinada y de todos los gastos de esta naturaleza.

Ejemplo:

- Remuneración de personal de la Administración central del Ministerio de Educación Nacional.

- Pensiones de invalidez otorgadas por el Ministerio de Ex Combatientes.
- Subvenciones que afectan a la protección maternal e infantil (Ministerio de Asuntos Sociales).
- Subvenciones a las colectividades locales para instalaciones de complemento (Ministerio del Interior).

Esta clasificación en partidas, y sobre todo en capítulos, está dominada por el agrupamiento de gastos por ministerios y servicios responsables. Es, pues, una clasificación orgánica que reproduce el organigrama de la Administración francesa.

De otro lado, los criterios empleados para efectuar esta clasificación son diferentes, según se trate de gastos de funcionamiento (título 3), o de gastos de transferencias y de inversiones (títulos 4 a 6).

a) Dentro del título tercero, la clasificación en partidas permite distinguir los créditos según la naturaleza jurídica de los medios puestos en marcha (gastos de personal, de material, trabajos de entretenimiento, giro de subvenciones que están ligadas al funcionamiento de la Administración, etc.).

La evaluación por capítulos se inspira, igualmente, en este tipo de distinción. Esto es lo que induce a afirmar que el presupuesto francés era esencialmente un *presupuesto de medios*.

b) La clasificación efectuada dentro de los títulos cuarto a sexto se inspira en preocupaciones diferentes.

Para las intervenciones de carácter económico y social, la clasificación por capítulos permite distinguir en general los tipos de actividad, las funciones de servicios distintos, y que a su vez se subdividen en misiones principales que definen la partida (acción económica, asistencia, etc.).

Las partidas y capítulos de los presupuestos de inversión resaltan claramente el sector de actividad en el cual el ministerio y los servicios intervienen (agricultura, transportes, viviendas, material administrativo).

En la medida en que la presentación que se llama «funcional» esté destinada, según definición de un texto orgánico francés, a «resaltar» el coste de los servicios por grandes sectores y los elementos que permiten apreciar su actividad, cabe entonces afirmar que ampliar fracciones del presupuesto francés responde ya al objetivo de esta presentación funcional. Es preciso concluir y es inexacto afirmar, como se hace generalmente, que el presupuesto francés sigue siendo esencialmente un presupuesto de medios.

Esta conclusión sería parcial, partidista, porque la adopción de criterios funcionales en los campos definidos un poco más arriba no constituyen más que un modo de presentación más cómodo y más claro, sin influencia determinante sobre la práctica presupuestaria y administrativa. Si existe un problema del presupuesto funcional, los técnicos franceses lo han cortado considerando que la presentación funcional presenta más un problema de forma que de fondo.

II. La presentación funcional y sus problemas

Conviene examinar sucesivamente la significación de la presentación funcional por comparación con la concesión del presupuesto de medios y la influencia que este tipo de presentación ejerce sobre la estructura y la gestión presupuestaria francesa.

La evolución de ciertos sistemas extranjeros permitirá apreciar mejor el contenido de eventuales transformaciones de la estructura presupuestaria, basadas en la definición del programa de actividad.

1. PRESUPUESTO FUNCIONAL Y PRESUPUESTO DE MEDIOS

La clasificación *funcional* se refiere esencialmente a los objetivos y a las realizaciones del poder público, a los resultados de las actividades. Su preocupación esencial no es, pues, financiera, sino que hace referencia a los objetivos y los resultados de la acción del Estado.

Por el contrario, el presupuesto de *medios* se esfuerza en medir los medios financieros necesarios para cumplir las tareas de la Administración. El presupuesto de medios distingue, para un ministerio determinado (es decir, en un cuadro administrativo conocido y, en principio, permanente), los créditos de personal, de indemnizaciones, de material, de subvenciones, etc. Estos diferentes medios financieros reunidos permiten funcionar a la Administración, pero su enumeración no da indicación precisa acerca de los resultados de la actividad de ésta.

La concepción *funcional* postula que al principio las evaluaciones presupuestarias no están fundadas en un estado de hecho anterior, en una organización existente, sino al contrario, en una estimación del precio a pagar por la ejecución de un servicio determinado, y este servicio está considerado en su precio como un servicio en condiciones óptimas de funcionamiento.

Una vez estas *estimaciones de coste* han sido realizadas (y normalmente la estimación de «coste por unidad de servicio») se pasa del plano de los medios financieros a su puesta en marcha a su realización. En concepción simplista es preciso multiplicar un coste unitario por el número de operaciones efectuadas para llegar al importe de los créditos necesarios. Si se recurre a la presentación funcional, se hace en principio abstracción de la estructura orgánica de la Administración. Lo que interesa es recoger informaciones precisas y concretas sobre la naturaleza de las tareas a realizar para recaudar los impuestos. Es preciso definir estas tareas y, en particular, la unidad de tarea, la operación-tipo o las operaciones-tipo que cuyos costes han de cubrir los ingresos. Es preciso calcular en seguida el coste de esta o de aquellas operaciones para después poder llegar a conocer el coste global de la función considerada. A partir de este coste se determinan los efectivos de personal y los medios materiales para ponerla en práctica.

Tales son, muy esquemáticamente presentados, los métodos que corresponden a cada una de estas concepciones. Las diferencias entre estos dos modos de presentación son, pues, considerables, aunque en la práctica tienden a aproximarse.

a) *En un presupuesto de medios se parte de una situación presupuestaria* determinada en función de una organización administrativa y se valoran los medios presupuestarios para hacer frente a las obligaciones de la administración considerada. Por el contrario, en un *presupuesto funcional* la evaluación de las necesidades presupuestarias no interviene más que en un segundo estado de la cuestión, el primer estado de la cuestión corresponde a una operación de apreciación objetiva que supone, para tener algún valor, una descripción muy precisa de la actividad del servicio y de sus necesidades.

Si se toma el ejemplo de la construcción y mantenimiento de las carreteras francesas, lo que es íntegramente una misión de carácter público y en gran parte una tarea del Estado, una concepción funcional se esforzará en medir los créditos presupuestarios que corresponden a las necesidades de esta Administración, gracias a una estimación en primer lugar del precio del servicio, teniendo en cuenta el coste de mantenimiento de un kilómetro de carretera y después las necesidades globales.

En el campo de la enseñanza o de la educación, el problema es más complejo. Una concepción funcional exige valorar el coste de un alumno en cada uno de los grados de enseñanza para pasar después de este estado unitario a la evaluación global.

Tales operaciones, si se hacen con rigor, suponen la determinación de costes unitarios del precio a pagar para la obtención de una unidad funcional de base. Este puede ser el coste cubierto por diez francos de impuesto. El precio pagado para entretenimiento, el mantenimiento o la construcción de un kilómetro de carretera, el precio pagado para el mantenimiento de un alumno en la enseñanza primaria, de un interno en un liceo, de un estudiante en la enseñanza superior, etc.

b) *Los métodos difieren por su espíritu*

La presentación funcional de los gastos públicos comporta la posibilidad de replantearse de una manera constante la organización y los métodos de la Administración. Este modo de clasificación no tiene sentido, si no conduce a juicios de valor sobre la organización de la Administración y sobre la manera en que ésta cumple los objetivos que legalmente le han sido impuestos.

En principio, pues, un tal método debería ser particularmente fecundo desde el punto de vista del control presupuestario y debería permitir la apreciación de la realidad administrativa.

Este medio de control debería tenerse en cuenta, sobre todo:

- Por el Ministerio de Finanzas, que está encargado de manera permanente de vigilar las condiciones de empleo de los créditos presupuestarios.
- Por el Parlamento, ya que un tal método de presentación permitiría a los especialistas, y los parlamentarios lo son en la mayoría de los casos, criticar las informaciones que les ofrece el presupuesto. En el ámbito de un presupuesto de medios es difícil para un parlamentario llevar a cabo un juicio de valor preciso sobre el hecho de que en un servicio determinado los efectivos personales crezcan o disminuyan en unas docenas de unidades. Es todavía más difícil juzgar la evolución del importe total de los créditos de material.

Por el contrario, la presentación funcional permite y postula una especie de inventario permanente de la organización administrativa e invita a realizar todos los años un juicio de valor sobre esta organización. Este método puede poner en evidencia que no hay correspondencia entre el importe de los créditos afectados a un ministerio y la utilidad social de la actividad de este ministerio. La presentación funcional tiende a la reforma administrativa.

c) Por último, las *condiciones de utilización práctica* de los métodos difiere sensiblemente. El método funcional en el estado

puro es un método ambicioso; exige de las administraciones, tanto de la que gasta como de la responsable del presupuesto, un gran esfuerzo de descripción y de análisis y es difícil cumplir todos los años este esfuerzo, habida cuenta de los plazos relativamente cortos de los que se dispone para la preparación del presupuesto. Implica también la voluntad de tomar partido sobre los resultados de la acción administrativa.

Por el contrario el presupuesto de medios, habida cuenta de la brevedad del período de su preparación y del ritmo anual de las discusiones presupuestarias, se inspira en una preocupación de continuidad administrativa que tiene también su valor, incluso si algunas veces este deseo nos conduce a una excesiva estabilidad de la organización administrativa.

En la realidad actual, estas diferencias se desdibujan un poco por varias razones.

En primer lugar, *son muy difíciles de respetar íntegramente los principios de la presentación funcional*, y sobre todo de proceder todos los años a una revisión completa de la organización y de las tareas de la Administración. Es ésta una operación sobrehumana a la que prácticamente ningún servicio de los que gastan, ninguna Dirección del Presupuesto de ningún país del mundo, es capaz de dedicarse. Es más, tales operaciones deben realizarse solamente en periodos que exceden con mucho al año. Es, pues, difícil convertir a la presentación funcional en la base de un presupuesto que sigue siendo anual.

Es además *imposible hacer aquí abstracción de las estructuras administrativas y presupuestarias existentes*; se quiera o no, la Administración existe, y el reparto de tareas entre ministerios no puede, en general, ser modificado sino lentamente. Hay, por tanto, que tener en cuenta siempre la estructura presupuestaria existente.

En segundo lugar, *no es siempre posible llevar a buen término la estimación del coste de las funciones del Estado.*

En el campo de la enseñanza, por ejemplo, se arriesga presentando el presupuesto del Estado bajo forma funcional, de no ofrecer más que una visión parcial del coste de esta función, desde el momento que una parte importante de las tareas de enseñanza son asumidas por otras colectividades distintas del Estado y que el presupuesto de estas colectividades no está incluido en el presupuesto del Estado. Este es el caso, por ejemplo, de los establecimientos públicos de enseñanza, facultades, liceos, y también de los gastos de enseñanza atendidos por las colectividades locales.

Si se quiere llegar a una presentación funcional perfectamente

comprensible sería preciso en primer lugar dedicarse a la operación, extremadamente difícil, de reintegración en el presupuesto del Estado los presupuestos de estos establecimientos y de estas colectividades locales, formando un solo presupuesto consolidado.

Es muy difícil aplicar en toda su pureza esta presentación funcional. Los *sistemas funcionales están obligados a aceptar un cierto número de concesiones* al sistema clásico de presupuesto de medios.

De otro lado, la concepción del presupuesto de medios evoluciona en el sentido de aproximarse a las concepciones funcionales. Hoy ya no existe un puro presupuesto de medios. Si existe, sería la manifestación de una mala administración presupuestaria, demostraría una ausencia criticable de curiosidad acerca de la realidad administrativa atendida con los créditos presupuestarios y, en general, de la realidad económica y social que corresponde al gasto público.

La preparación del presupuesto recurre a ciertas preocupaciones que inspiran la clasificación funcional. Los responsables de los diversos presupuestos en el seno de la Dirección del presupuesto del Ministerio de Finanzas no pueden tener una acción eficaz si no sobrepasan la apreciación clásica del suplemento de crédito para realizar obras en los próximos años. Para apreciar el buen fundamento de peticiones de créditos suplementarios, es preciso tener una visión completa y precisa de la actividad del servicio que se beneficiará de estos créditos, en vez de inspirar preocupaciones de carácter funcional, y por ello hay que fundarse en éstas. La evolución de la presentación de los documentos presupuestarios confirma esta tendencia al profundizar las justificaciones que se dan sobre la actividad de los servicios.

Ocurre lo mismo en la fase de examen del presupuesto por el Parlamento. En la mayor parte de los casos, los parlamentarios prescindían de la presentación clásica y del cuadro estricto del título o del capítulo presupuestario para esforzarse en considerar en su conjunto la actividad de un ministerio en un sector determinado. Es preciso con frecuencia, prescindir del sector de un ministerio cuando una función, la enseñanza por ejemplo, interesa a varias Administraciones. La realidad actual es buen ejemplo de una clara tendencia que trata de atenuar las diferencias entre las dos concepciones.

En definitiva, la presentación funcional corresponde a un esfuerzo en el sentido de la precisión, en el sentido de la justificación racional de los proyectos de la Administración pública.

En otros términos, esta concepción y este modo de presentación aunque no se adopten íntegramente, obligan cada vez más a la Administración pública a rendir cuentas de manera precisa no sólo en términos financieros, sino también en términos concretos de su actividad pasada, presente y futura.

Tal es el mérito esencial de la concepción funcional. A estas preocupaciones se mezclan frecuentemente otras, por ejemplo: preocupación por realizar economías presupuestarias; parece más sabio hacer surgir el carácter superfluo de ciertos gastos y se puede recurrir a criterios precisos de apreciación de la eficacia administrativa. La presentación funcional tiene entonces la ventaja de dar más eficacia al control del ministro de Finanzas y al Parlamento sobre los gastos públicos.

- Preocupación por introducir en la gestión presupuestaria del Estado métodos y técnicas utilizadas por las empresas y, sobre todo, métodos de determinación de los precios de compra.

2. LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL EN FRANCIA

Las consideraciones generales que preceden se aplican en la Administración francesa, pero ciertos datos deben también conocerse:

a) Es preciso tener conciencia de las dificultades técnicas que supondría la introducción en el presupuesto francés de una clasificación funcional. La definición de funciones es difícil y tiene el peligro de ser arbitraria, sobre todo si se esfuerza en limitar a un número relativamente bajo tales funciones.

Los problemas de imputación son delicados. La *nomenclatura presupuestaria* progresivamente puesta a punto durante una decena de años, debería ser totalmente reorganizada para asegurar con garantías el paso de un presupuesto de medios a un presupuesto funcional.

b) El Ministerio de Finanzas es en Francia totalmente opuesto a una de las consecuencias que se deducen de la adopción de un sistema funcional, aunque éste no sea adoptado en toda su pureza.

En efecto, una concepción funcional del presupuesto se preocupa de la definición de funciones y de la evaluación de su coste y deja en un segundo término el examen del reparto de los gastos para hacer frente a las necesidades, más concretamente, en una tal concepción, preocupa relativamente poco el tema de los efectivos de personal necesarios y del reparto de los gastos de personal y de material. Desde el momento en que el total de gastos se mantiene

en los límites del coste atribuido a la función se estima que los responsables del servicio son los mejores para definir la manera en que los créditos deben utilizarse. Es a estas consecuencias a las que todavía se opone el Ministerio de Finanzas. Le parece al ministerio deseable controlar estrechamente los medios de personal y mantener unos procedimientos uniformes de reclutamiento y de remuneración de este personal.

En este sentido, es el respeto al estatuto de la Función pública lo que se trata de imponer. Este estatuto determina de una manera clara las normas uniformes para la selección, ascenso y retribuciones del conjunto de los funcionarios del Estado. Es por ello muestra de una cierta desconfianza frente a los procedimientos de gestión que los ordenadores del gasto emplearían si dispusieran de una mayor libertad en la gestión del personal.

Todas estas matizaciones que preceden, explican la especial orientación de las realizaciones francesas en el campo de la presentación funcional. Como ya hemos indicado, el presupuesto francés ha hecho un esfuerzo considerable en el sentido de mejorar el conocimiento de las realidades presupuestarias gracias a un cambio de presentación, más que por una modificación de los procedimientos de gestión de créditos. Sobre todo, la combinación de clasificación por títulos y por partidas permite reagrupar, según concepciones funcionales muy general, los gastos públicos.

Estos procedimientos permiten, en efecto, conciliar presentación administrativa y funcional. Pero este progreso no tiene influencia sobre la gestión de los servicios que continúa llevándose conforme a una concepción del presupuesto de medios.

Entre otros objetivos dignos de destacar se ha conseguido que el Ministerio de Finanzas publique todos los años un folleto consagrado al presupuesto del año en curso, en el cual se esfuerza en dar las indicaciones sobre las diferentes funciones del Estado y su coste. Después de 1956, un anexo de la ley de Finanzas se consagra todos los años a una reclasificación del presupuesto por funciones, así como a recoger las indicaciones de los resultados obtenidos por diversos sectores de la Administración en el análisis de coste y rendimiento de su actividad. Este anexo, que era obligatorio unir al proyecto de la ley de Finanzas, hoy día se publica de manera separada. Constituye evidentemente un medio de información general, pero no tiene la pretensión de influir directamente en la discusión del presupuesto.

En su conjunto, estos diversos esfuerzos son modestos, aunque no desprovistos de significación; la presentación funcional no debe ser considerada en Francia más que como técnica supletoria, esencialmente destinada a la información.

3. LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL EN OTROS PAÍSES

1. *Holanda*

La presentación del presupuesto de Holanda, se inspira esencialmente en el deseo de instaurar una relación orgánica muy aparente entre tres tipos de clasificaciones:

- Una clasificación administrativa de los gastos semejante a la clasificación adoptada por el presupuesto francés.
- Una clasificación funcional.
- Una clasificación económica que reagrupa los gastos según los criterios de la contabilidad nacional y permite apreciar más claramente la incidencia económica de los gastos públicos

La clasificación holandesa que ha exigido un gran esfuerzo de reestructuración de la nomenclatura presupuestaria combina en el mismo documento para cada concepto presupuestario las tres clasificaciones, y permite pasar fácilmente de una clasificación a otra. Esta presentación mejora la significación del presupuesto, pero no ha modificado, en el sentido de la gestión, las técnicas presupuestarias de este país.

2. *Estados Unidos*

La primera Comisión Hoover, en 1947, tenía por misión, no sólo proponer una nueva presentación presupuestaria, sino también proponer una reforma del conjunto de los servicios del Ejecutivo. Fiel con este objetivo, la Comisión Hoover se vio obligada a definir las funciones del Estado, a ensayar el cálculo y el coste de las funciones, etc. En razón de las dificultades que encontró, propuso una presentación presupuestaria, que en su parte se preocupa por la clasificación funcional y que permite pasar de un presupuesto de medios, presentación en vigor en aquella época, a una clasificación por funciones. Esto es lo que se llama el presupuesto de «performance» para traducir literalmente la expresión americana el presupuesto de realización o de resultados. (Término traducido en francés por presupuesto funcional.)

A partir de 1951, y a pesar de la hostilidad del Congreso, la Administración presupuestaria americana aplicó parcialmente las prescripciones de la Comisión Hoover, buscando a la vez una mejor información del Parlamento y de la opinión sobre el contenido del presupuesto y reorganizando los métodos presupuestarios empleados en Estados Unidos.

La primera de las tendencias ha conducido, como en Francia, a una definición de las grandes funciones del Estado, subdivididas a su vez en cincuenta y seis rúbricas de base.

En lo que se refiere a la reorganización de los métodos presupuestarios, el presupuesto americano ha recogido la inspiración funcional, sin renunciar a una clasificación de los créditos por ministerios y no por funciones. No hay coincidencia perfecta entre las actividades de un ministerio y las funciones, pero se ha mejorado la definición y presentación de la *appropriation*, que en la terminología americana corresponde *grosso modo* a los créditos inscritos en un capítulo presupuestario francés, si bien referida a créditos más importantes.

El esfuerzo se vio coronado parcialmente por el éxito armonizando la definición y contenido de las «*appropriations*» con las rúbricas de clasificación funcional. A la vez se ha investigado sobre el método de los precios unitarios (*cost based budget*) para la evaluación de las dotaciones presupuestarias. Se ha llegado a instaurar cierta correspondencia entre los documentos que sirven de base a la discusión presupuestaria en el Congreso y la clasificación funcional que se ofrece a título de información.

Conviene, por último, señalar que la gestión de créditos es más flexible en Estados Unidos que en Francia, y que, en particular, no hay en los presupuestos de reparto imperativo de medios financieros entre créditos de personal y créditos de material. Este reparto se ofrece solamente a título indicativo, no prohíbe a los responsables de la gestión de cada ministerio efectuar transferencias de una categoría a otra, si estiman que de ello se va a deducir un buen funcionamiento de la Administración. Esta facultad no juega sino con ciertas reservas. Para ciertas categorías de gastos hay limitaciones: se fija el importe de los altos cargos de la Administración y los efectivos máximos de la misma.

Después de los trabajos de la segunda Comisión Hoover (1955), estas preocupaciones funcionales se han diversificado. La comisión se ha ocupado con preferencia del método del presupuesto programa (*program budget*), fundado en la reunión de diversos elementos:

-
- Adopción de un cuadro plurianual de previsión.
 - Análisis más sistemático de los costes y de la utilidad de los gastos.
 - Mejora del «proceso de decisión gubernamental».

Sin duda, en un futuro próximo la presentación de programas de actividades será una técnica utilizada en otros países. Esta presentación es, en efecto, fecunda en la medida en que permite el control parlamentario de las decisiones del Estado.