



PETER B. NATCHEZ e IRVIN C. BUPP: «Policy and Priority in the Budgetary Process», en la *American Political Science Review*, volumen LXVII, 1973.

En el volumen 67 de la *American Political Science Review*, de 1973, se publicó un artículo de los profesores Peter B. Natchez e Irvin C. Bupp, de las Universidades, respectivamente, de Brandeis y Harvard, con el título de «Policy and Priority in the Budgetary Process». En dicho trabajo, los autores señalaban que una generación de jóvenes científicos de la política estaban llevando a cabo una serie de análisis cuantitativos de los procesos presupuestarios del Gobierno Federal

americano, a través de los cuales venían sometiendo a discusión toda una tradición intelectual que encontraba en el proceso presupuestario el reflejo de las aspiraciones y las controversias sociales acerca de los objetivos a alcanzar por la colectividad, los intereses a proteger y las medidas a adoptar. La orientación «cuantitativa» lo que parecía venir encontrando era una tasa de continuidad y regularidad mucho más alta de lo que se suponía entre un Presupuesto y otro, con lo que, de una

parte, se planteaban serias dudas acerca de la medida en que la política pública quedaba recogida y explicitada en el presupuesto, y de otra, se aportaban abundantes materiales para revisar las teorías existentes sobre la Administración Pública, en el sentido de sugerir una mayor inercia de la que se admitía normalmente hasta entonces. El propósito de Natchez y Bupp al escribir su ensayo es rescatar de la crítica de los cuantitativistas el tema de las opciones políticas y de los conflictos y, al mismo tiempo, contrastar con la necesaria evidencia empírica los modelos construidos por los politólogos más tradicionales; en definitiva, se esfuerzan por la integración y mutua corrección de las dos orientaciones que mencionan.

La lectura del mencionado trabajo, como de otros muchos que se vienen publicando regularmente desde hace años, sobre todo en los países anglosajones, pone crudamente de manifiesto una laguna en el campo de preocupaciones de los españoles estudiosos de las realidades políticas y sociales. Laguna que se refiere a los aspectos políticos, sociológicos y administrativos del Presupuesto, los cuales reciben una casi imperceptible atención, sobre todo si se la compara con la que se presta a los aspectos jurídicos y económicos. No se trata aquí, por supuesto, de sostener que unos son más importantes que otros, sino de insistir en que la realidad social es lo bastante compleja como para que no pueda ser satisfactoriamente descrita, y menos ex-

plicada, desde perspectivas limitadas y parciales.

De otro lado, la enorme tradición intelectual representada por las obras, entre otros, de Burkhead, Smithies, Lewis, McKean, Mosher, Morstein Marx, Buck, Schick, Reid, Amselek, Edmond-Grangé, Ott, Neustadt, Wildavsky, etc., ha tenido una muy escasa recepción entre nosotros, limitándose prácticamente a unos pocos cultivadores de la Hacienda Pública y la Sociología Política bien informados.

Y, sin embargo, la indagación política y sociológica de los procesos, documentos e instituciones presupuestarios son del mayor interés tanto para las distintas disciplinas particulares como para el trabajo propiamente interdisciplinar, a través del cual se enriquecen y remozan los campos más tradicionales y acotados.

Las páginas que siguen no son un resumen del trabajo de Natchez y Bupp, y ni siquiera un comentario de sus posiciones: realmente están escritas tomándolo como pretexto. Tampoco pretenden en absoluto ser un catálogo de las cuestiones, problemas o puntos de vista sobre el Presupuesto menos usuales en nuestro país. Más modestamente, se limitan a apuntar un par de líneas de reflexión, concretamente sobre algunos aspectos políticos del Presupuesto y sobre los roles en el proceso presupuestario, entresacadas del amplio panorama existente al respecto. El propósito, pues, de la presente nota se limita a sugerir algunas reflexiones sobre aspectos del Presupuesto, en cuya

profundización cabría depositar grandes esperanzas para un mejor conocimiento de la realidad política y administrativa.

* * *

El Presupuesto del Estado puede ser contemplado desde diversos puntos de vista. Uno de ellos, y no el menos importante, permite considerarlo como un *acto político* en el que se articula el *programa de acción* del Gobierno para un periodo determinado. En el presupuesto de gastos se contiene el inventario de las atenciones a que se van a destinar dineros públicos durante un tiempo, con la especificación del grado o dosis de acción pública a aplicar en cada caso, expresado en unidades homogéneas de cuenta, esto es, en cantidades monetarias.

El Presupuesto, por tanto, no es tan sólo una declaración sobre las necesidades que el grupo en el poder califica de públicas, sino que supone un compromiso inmediato de acción, ya que en él se contiene una previsión de gasto que es, inseparablemente, una autorización al Gobierno, de cuyo cumplimiento habrá de rendir cuentas. En el presupuesto de gastos se plasman, cuidadosamente cuantificadas, las opciones referentes al interés público tal como se define en un momento dado a través de la aceptación de unas demandas, el rechazo de otras y el establecimiento de una gradación o composición entre las aceptadas.

No será ocioso recordar que la estricta racionalidad económica,

que no tiene por qué ser el único criterio presupuestario, es en la mayoría de los casos sumamente problemática a los efectos de atender a una necesidad en lugar de a otra diferente, ya que la definición de dichas necesidades y su jerarquización no es un problema positivo, sino normativo; esto es, político.

Este análisis político del presupuesto de gastos puede ser llevado a cabo en cualquier momento del ciclo. Antes de que comience la ejecución presupuestaria pueden distinguirse dos fases: la de preparación del proyecto de Ley, en la que los sujetos activos son la Administración y el Gobierno, y la de aprobación del proyecto y conversión en Ley, que corresponde al órgano legislativo. La fase de ejecución presupuestaria corresponde de nuevo a la Administración y al Gobierno, aunque el órgano legislativo vuelve a intervenir para aprobar o rechazar las modificaciones que el Gobierno proponga en forma de créditos extraordinarios y suplementos de crédito. Por fin, tras la ejecución propiamente dicha, procede preparar y aprobar la cuenta general, y habrá de tener lugar lo que se conoce como descargo del Ejecutivo, con lo que termina el ciclo presupuestario. Evidentemente, para la consideración política del Presupuesto las fases críticas son las anteriores a la ejecución presupuestaria: en ellas se formaliza la política gubernamental y se contrasta con la crítica parlamentaria. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que en la fase parlamentaria existen una serie

de limitaciones generalizadas hoy día a todos los sistemas constitucionales: los parlamentarios se encuentran prácticamente maniatados por lo que se ha llamado la cuasiintangibilidad del proyecto, en cuya virtud son muy escasas las modificaciones sustantivas que pueden introducirse en él. Es justamente este carácter del proyecto—que en la práctica ha de ser aceptado o rechazado, pero no modificado—el que subraya su condición de programa político del Gobierno. Naturalmente, en la discusión presupuestaria se producen los grandes debates políticos sobre la dirección de los asuntos públicos: la presentación del Presupuesto al Parlamento ofrece la ocasión adecuada para ello. Pero, al no introducirse cambios importantes, es el proyecto el que termina convirtiéndose en Ley. De aquí el interés de la primera fase del ciclo, la de preparación del proyecto.

En resumidas cuentas, el Presupuesto presenta características óptimas para ser utilizado como un instrumento para el conocimiento detallado y metódico de la actividad estatal, ya que es una recapitulación bastante formalizada de dicha actividad, con un nivel analítico satisfactorio y susceptible de una normalización que permita su comparación seriada. Este aspecto informativo del Presupuesto no ha solido subrayarse hasta épocas recientes, ya que en la tradición presupuestaria que arranca de la ideología propia del Estado liberal había de considerarse superflua dicha información, puesto que las actividades públicas estaban en

principio perfectamente definidas en el cuadro general de abstencionismo estatal propio de la época.

Sin embargo, la utilización del Presupuesto como fuente de conocimiento de la acción pública, particularmente del presupuesto de gastos, adolece de serias limitaciones. Ante todo, y no habrá que insistir mucho en ello, el Presupuesto del Estado cubre sólo una parte, más o menos importante, del sector público de la economía; evidentemente, parte de la actividad pública escapa del documento presupuestario, ya porque se sitúa en la zona de la empresa pública, ya por corresponder a otros entes públicos que no son el Estado. Bien es verdad que el Presupuesto suministra información sobre la parte cuantitativa y cualitativamente más importante de la acción pública.

En segundo lugar, no toda actividad pública significativa ocasiona un gasto igualmente significativo. El Estado desenvuelve acciones de una importancia capital que no se reflejan en el estado de gastos o lo hacen con un relieve muy pequeño. Piénsese en las acciones para la regulación del ciclo económico o para la redistribución de la renta llevadas a cabo por medio del impuesto, en la fijación del volumen de la circulación fiduciaria, etc. Es claro que la gran mayoría de las actividades públicas generan o son ocasión de gastos reflejados en el Presupuesto, aunque sólo sea a través del coste de funcionamiento de los servicios necesarios para su instrumentación. Pero la sola cuantía de dichos gastos no es en todos los

casos un indicador suficiente de la importancia de la actividad de que se trate.

No obstante estas limitaciones, la utilización del proyecto de Presupuesto como una fuente de conocimiento del programa político del Gobierno tiene grandes posibilidades para un análisis político realista. Con esto quieren decirse dos cosas.

Ante todo, el análisis político presupuestario permite trascender el plano verbal de las declaraciones programáticas formuladas por el Gobierno y acceder al plano de las intenciones reales: sean cuales fueren los objetivos proclamados de la acción pública, sólo podrán considerarse objetivos realmente deseados aquellos que se reflejen en el presupuesto de gastos. El Presupuesto es así una formulación política desprovista de retórica: es «el acto que no miente». Por supuesto que siempre será posible introducir consignaciones de las que no se piense hacer un uso efectivo, pero el Gobierno deberá dar cuenta expresa de la distancia que medie entre el Presupuesto aprobado y su realización.

Por otra parte, en el examen del proceso de formación del proyecto de Presupuesto es necesario evitar la identificación de la organización y funcionamiento del Estado con un cuadro abstracto y formal de competencias atribuidas por la norma jurídica; por el contrario, debe dirigirse la mirada hacia un conjunto de relaciones, grupos y fuerzas en el que se da un proceso de adopción de decisiones adoptadas en muy buena parte de forma conflictiva, conflicto que

surge, como mínimo, del hecho de que los medios son limitados, y los usos alternativos que claman por su aplicación tienen siempre detrás algún tipo de intereses. En todo caso, en la adopción de esas decisiones intervienen fuerzas y motivaciones que no están determinadas por la norma jurídica y que responden a otras dimensiones, explícitas o latentes, de la convivencia.

Las distintas actuaciones estatales se legitiman por su pretensión de adecuación a las necesidades públicas, al llamado interés público. Ahora bien, dichas necesidades son definidas en la práctica por el sector de la clase política que se encuentra en el ejercicio del poder. Con frecuencia la atención a determinadas necesidades le viene impuesta al grupo en el poder por distintas razones: el peso del precedente presupuestario, la relativa rigidez y la tendencia a la estabilidad de la acción pública, el inmovilismo burocrático, la limitación a la libertad de los gobernantes que supone la actuación de los grupos de presión, etcétera. Incluso la dosis de acción pública a aplicar a una determinada necesidad no es algo que pueda ser concebido como una decisión rigurosamente libre. Pero, no obstante estas limitaciones, la concurrencia por el ejercicio del poder y la circulación más o menos intensa de las élites políticas tienen por objeto, precisamente, modificar el catálogo de las necesidades definidas como públicas o la dosis relativa de atención a prestar a cada una de ellas. Cada grupo que demanda acceso al po-

der se legitima por un programa alternativo de gobierno, con fines y medios más o menos diferentes.

En todo caso, la libertad del Gobierno para formular su plan de acción no es nunca absoluta, puesto que se inserta en un proceso histórico determinado, tanto más condicionado cuanto mayor haya sido la voluntad previsora y planificadora en años anteriores. Un plan a medio o largo plazo podrá ser en alguna medida alterado por un nuevo grupo o equipo que acceda al poder, pero difícilmente podrá ser definitivamente ignorado, tanto por la irracionalidad económica que supondría abandonar las acciones mediales anteriores como por los compromisos vinculantes contraídos en nombre del Estado—y no en nombre de un Gobierno concreto—, como, en fin, por las expectativas producidas en los grupos sociales que hayan de ser beneficiarios de la medida de que se trate.

El problema, entonces, no es el de la vinculación o libertad en que se encuentre un Gobierno concreto respecto de los compromisos o programas anteriores que extiendan su vigencia o su obligatoriedad en el tiempo, sino el del grado concreto de vinculación o libertad. Si el examen de los Presupuestos Generales del Estado tiene algún sentido, es el que se desprende de la evolución, o del grado de evolución, de las atenciones públicas cifradas en términos de créditos presupuestarios. Sostener, por ejemplo, que en la fase de formación administrativa del anteproyecto parcial de Presu-

puesto el precedente presupuestario introduce una rigidez que hace trivial la consideración del proceso de adopción de decisiones, es adoptar como punto de partida una serie de presuposiciones, más o menos ideológicas, que invalidan en bloque cualquier intento de examinar el presupuesto de gastos como una fuente de conocimiento de la vida política del país. Otra cosa será que llegue a observarse un alto grado de rigidez, de continuidad presupuestaria, de un ejercicio a otro: éste sería un dato del mayor interés, precisamente desde el punto de vista de un análisis político.

Debe haber quedado claro que este tipo de análisis no parte necesariamente de la hipótesis de la existencia de unos intereses particulares que condicionen la totalidad de la acción pública. Por el contrario, de lo que se trata es, simplemente, de *desenmascarar* la realidad, habitualmente velada por una consideración excesivamente jurídico-formal de su naturaleza y funcionamiento. Es obvio, como antes se sugería, que tras cualquier acción pública hay intereses, y no puede desconocerse que dichos intereses se organizan y actúan en la medida de sus posibilidades sobre el proceso de adopción de decisiones cuya resultante es el programa de acción del Gobierno formulado en términos de gasto público. De aquí que la pura racionalidad formal prevista por la norma jurídica para la preparación del proyecto de Presupuesto haya de ser examinada empíricamente.

Si el Presupuesto, cualquiera que sea la forma en que venga redactado el documento, puede concebirse como una serie de objetivos o metas acompañadas de las previsiones de gasto que haya de generar su realización, es claro que debe ser examinado como un mecanismo para formular opciones entre objetivos y finalidades alternativos. Esta perspectiva subraya justamente la dimensión política del Presupuesto.

Desde otro punto de vista, puede pensarse que el Presupuesto expresa las expectativas del Gobierno y la Administración acerca de las cantidades que podrán gastar para la consecución de los objetivos propuestos. Pero no puede descartarse que para algunos órganos de la actividad administrativa el Presupuesto exprese sus aspiraciones en punto a lo que sería deseable gastar en las circunstancias más favorables posibles. Además, y dado que las cantidades pedidas tienen una obvia influencia en las cantidades efectivamente consignadas, cualquier anteproyecto presupuestario es siempre una estrategia diseñada para tener un efecto favorable en los objetivos y finalidades que desea alcanzar un órgano determinado. La preparación del Presupuesto reviste así la forma de una red de comunicaciones en la que constantemente se genera e intercambia información entre quienes participan en dicha fase del ciclo. Por último, no puede olvidarse que algo, por haber sido hecho una vez, tiene grandes probabilidades de poder ser hecho de nuevo; de aquí que haya que tener muy en

cuenta el carácter de precedente que tiene cualquier Presupuesto aprobado en relación con los siguientes.

Pero no se puede afirmar inequívocamente que una concreta consignación presupuestaria sea una expectativa, o una aspiración, o una pura estrategia, o una información sobre propósitos, o un rigido precedente; en realidad, puede ser cualquiera de esas cosas o varias de ellas a la vez. Por ello parece necesario adoptar un punto de vista que conciba el proceso presupuestario como un fenómeno en el que hay que estudiar conductas, no solamente normas jurídicas.

Es decir, tanto si se atiende a un planteamiento de adopción de decisiones para optar entre fines y medios alternativos, como si se toma en cuenta el conjunto de factores que afectan a las conductas o comportamientos de las personas que participan en el proceso presupuestario, dicho proceso se presenta claramente como un proceso político, que será en parte un conflicto acerca de qué preferencias prevalecerán en la determinación de la política gubernamental, siendo su resultado el Presupuesto.

En conclusión de todo ello, parece del mayor interés estudiar los roles de quienes participan en el proceso presupuestario. Dichos roles se presentarán articulados como un conjunto de recíprocas expectativas de conducta vinculadas a posiciones institucionales, es decir, que no serán independientes de las competencias atribuidas a los distintos órganos por la nor-

mativa vigente, pero sí las especificarán en el terreno de hecho. Estos roles, se acaba de decir, están articulados entre sí, ajustando mutuamente en una pauta estable de expectativas; su función es la de permitir a los participantes en el ciclo presupuestario saber a qué atenerse, sin necesidad de partir de cero en su recíproca relación cada vez que entran en contacto para la preparación de un Presupuesto; hay que decir que los roles se presentan como comportamientos no sólo esperables, sino «naturales» para los ocupantes de las posiciones institucionales: el que, por ejemplo, un servicio en contacto con el público para la gestión o fomento de unos determinados intereses haga todo lo posible por conseguir más fondos públicos para expandir o mejorar su actividad es consecuencia necesaria de la afirmación de que en dicho campo existen valores importantes y que no deben ser negligentemente considerados. Piénsese lo desconcertante que sería el que un servicio de esta naturaleza rehusase el papel de defensor de dichos intereses, mostrándose indiferente a la asignación de fondos en su favor.

Las cosas, como es natural, no son tan sencillas. Los roles en cuestión son matizados y complejos, de suerte que los participantes en el ciclo presupuestario atraviesan por todo un proceso de socialización en la clase de comportamientos que se esperan de ellos y en los que deben esperar de los demás. El juego presupuestario tiene unas reglas, aparte de las jurídicas, que establecen claramente lo que cada participante puede o

no puede hacer. De aquí el interés en tomar como punto de partida, para el estudio de la formación del proyecto de Presupuesto, el punto de vista de los participantes en el ciclo presupuestario.

No se trata en este punto de estudiar *qué* objetivos se seleccionan para consignar a su favor fondos en el proyecto de Presupuesto, sino *cómo* se seleccionan, es decir, cómo es el proceso de adopción de decisiones y qué factores estructurales lo condicionan. El Presupuesto contiene, efectivamente el programa político del Gobierno para un ejercicio determinado o, por lo menos, las piezas cualitativa y cuantitativamente más importantes del mismo; pero, ¿cómo se llega a la formulación práctica de ese programa? ¿Cómo se ejercen las competencias atribuidas por la norma? Es a estas preguntas a las que trata de responder un planteamiento como el que aquí se hace.

Una consideración puramente jurídica del tema partiría de la base de suponer que los objetivos y fines de los distintos órganos que intervienen en el ciclo están dados, bien sea por las determinaciones del Gobierno o por la existencia de un interés público que define los comportamientos del aparato administrativo; pero no será necesario insistir demasiado en que la mayor parte de las veces las decisiones del Gobierno dejan un gran margen a la actuación aplicativa o a la interpretación, y en que la complejidad técnica de la mayoría de los problemas concede un amplio margen de discrecionalidad encubierta a los servicios. Del mismo modo, el

interés público, en la medida en que pueda considerarse existente (lo que es problemático, dado que la mayor parte de los intereses sociales son contrapuestos en una suerte de juego de suma-cero), no está ni mucho menos inequívocamente definido para cada caso, ni siquiera cuando un grupo en el poder define como públicos sus propios intereses; por el contrario, cada persona tiene su propia versión de lo que el interés público sea, y todos creen que es la correcta.

Para el caso de los participantes en el proceso presupuestario, son sus diferentes posiciones institucionales, su preparación profesional y los valores de grupo a los que se adhieren los que producen sus diferentes interpretaciones del interés público; y ello sin necesidad de añadir ahora factores como sus compromisos con clientelas político-administrativas, sus relaciones personales o institucionales con diferentes grupos de interés y la variedad de influencias que puedan recibir de los grupos de presión.

No es, por tanto, impropio hablar de las particulares preferencias de los participantes en el juego presupuestario, ni el reconocimiento de su existencia implica constatar ninguna suerte de degradación del sistema político-administrativo previsto por el ordenamiento jurídico. Por el contrario, para cualquier participante en el proceso resulta mucho más fácil y viable calcular sus propias preferencias que no una hipotética agregación de preferencias de todo el cuerpo político, de una comple-

jididad absolutamente inabarcable para una sola persona u organismo. De otra parte, al entrar en el juego intereses parciales, su variedad es hasta cierto punto una garantía de que no se omitirán demasiadas zonas de intereses sociales suficientemente importantes; cada participante sabrá así que los intereses jugados por los otros son parciales, y le resultará mucho más sencilla su evaluación. Ello, obviamente, facilita la resolución de los conflictos, pues al ser un valor entendido la parcialidad (por mucho énfasis verbal que se ponga en la importancia o relevancia nacional de las preferencias formuladas), no será necesario remontarse al plano de los grandes valores colectivos al discutir opciones o consignaciones concretas.

Debe, sin embargo, quedar bien claro que con ello no se está haciendo la apología de un teórico sistema pluralista, en el que el conjunto de intereses terminasen contrapesándose y produciendo una resultante que sería un nuevo hallazgo, esta vez pragmático, de un hipotético bien común. Esto no es así, porque no todos los intereses existentes en la sociedad consiguen tener voz, con lo que el pluralismo no sería nunca en la práctica suficientemente plural; por otra parte, no todos los intereses que consiguen articularse tienen el mismo peso en el proceso de la adopción de las decisiones políticas, ya que sólo algunos de entre ellos—los que colocan portavoces en el poder—consiguen en la práctica verse definidos como públicos.

Lo que se pretende con esta digresión es sencillamente justificar la legitimidad de hablar de intereses «propios» de un órgano o grupo administrativo determinado y la conveniencia de tratar de identificarlos o, al menos, de identificar con la mayor claridad posible las reglas no escritas del juego presupuestario y su influencia en el resultado del proceso. Naturalmente que para los participantes

en el ciclo el descubrir estas reglas carecerá de otra trascendencia que la de afirmar lo obvio, no así para quienes no estén dentro del juego. De otro lado, incluso en el estudio de lo obvio, puede hacerse un esfuerzo de sistematización, que permitirá adquirir conocimientos más allá de la pura aplicación del sentido común.

MIGUEL BELTRÁN