



# DOCUMENTACION BIBLIOGRAFICA

Un libro que  
se debe leer

«INTRODUCCION  
A LA  
ADMINISTRACION» 35.01

El profesor MUÑOZ AMATO es uno de los mejores expertos de lengua castellana en Ciencia de la Administración. Entre otros muchos países, ha dado cursos de la especialidad en Puerto Rico y Brasil. Además, ha tomado parte activa en la reciente reforma constitucional y administrativa de Puerto Rico, que está pasando a ser clásica y objeto de estudio en esta pujante preocupación por la Administración pública en la América de habla española.

Dentro de la creciente corriente que se preocupa por la Administración pública y la Ciencia de la Administración, el profesor Pedro Muñoz Amato ha querido en esta obra "definir los elementos esenciales de la Administración pública". El plan del libro, según él mismo nos dice, abarca la publicación de dos tomos. El primero, que es el que a continuación resumimos, incluye una primera parte sobre el ámbito, metodología y propósitos de la disciplina, y una segunda parte sobre planificación y presupuestos. El otro tomo, que publicará más tarde, tendrá sendas partes sobre personal, organización y métodos, relaciones con las actividades legislativa y judicial y con el pueblo, y, finalmente, un capítulo en que se aplicarán los principios generales a las subdivisiones sistemáticas de carácter local.

## PRIMERA PARTE.—TEORIA GENERAL

### I ¿QUÉ ES ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

La Administración pública es el aspecto del gobierno que se refiere a la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político.

La Administración pública, por ser una actividad social, está íntimamente relacionada con las demás manifestaciones de la vida comunitaria y con la cultura. Por eso es erróneo hacer una dicotomía entre "Política" y "Administración", según el criterio de que aquélla sería la que determinase los fines de una sociedad concreta, y la Administración la encargada de su realización conforme a normas y principios de validez universal. "La creencia ingenua—dice Muñoz Amato—en la posibilidad de fórmulas cien-

tíficas de validez absoluta para regir la Administración pública, encuentra terreno fértil en países donde la mala calidad de la política coincide con la falta de estudio riguroso del Gobierno." No es posible formular planes de validez universal; éstos están determinados por las circunstancias de lugar y tiempo y por la idiosincrasia y situación cultural del medio donde se vayan a aplicar. Normas o criterios administrativos que han sido eficaces en unos lugares, pueden ser inoperantes en otros.

El Gobierno ha de adaptarse continuamente a las circunstancias sociales, y la política es el mejor medio para lograr esta adaptación. La agilidad de la Administración exige discrecionalidad y, ni siquiera en sus sectores más especializados, puede concebirse la "Administración pública" como una mera obediencia o ejecución automática de directrices impuestas por autoridades superiores o por una lógica de organización. Así, en las dos manifestaciones más importantes de la Administración pública—la planificación y los presupuestos—salta a la vista que se ejecutan en íntima relación con las formas fundamentales de la organización gubernamental.

La Administración pública guarda igualmente una íntima relación con el derecho, con la cultura y la economía. El derecho no se agota en las leyes; éstas necesitan ser completadas con la Administración, la cual no es mera ejecución de normas legales, sino que contribuye a la creación y mantenimiento del ordenamiento.

En cuanto a sus relaciones con la cultura, es notorio que la Administración pública, tanto en la rama ejecutiva como en los demás sectores del Gobierno, es un reflejo del estilo de vida de cada sociedad, de su configuración de ideas, actitudes y costumbres.

Las conexiones con la economía son muy estrechas. Aun rechazando la interpretación marxista de la cultura, no cabe duda que el sistema de producción y distribución de bienes económicos es uno de los aspectos más destacados de cualquier situación cultural.

Por otra parte, tanto en los países de estructura socialista como en los capitalistas, la Administración resulta determinante para la resolución de problemas económicos. Hoy todos los Gobiernos, incluso los que parten de supuestos liberales, tienden a intervenir y regular los procesos económicos para lo que es decisiva la Administración. Las Naciones Unidas que vienen dedicando atención, por medio de sus comisiones de Asistencia Técnica a los países subdesarrollados, han puesto de manifiesto, en informes y publicaciones, está conexión estrecha entre economía y Administración y han señalado la imperiosa necesidad de modernizar y unificar los sistemas administrativos si se quiere lograr un seguro desarrollo económico.

## II. LA SISTEMATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Antecedentes.*—Para demostrar el error de quienes sitúan el origen de la disciplina de la Administración pública en los siglos XIX y XX, Muñoz Amato cita a Albert Lepawsky, quien acude al testimonio de funcionarios egipcios, de Confucio, Pericles, Sócrates, Cicerón y otros, para afirmar que ya en aquellas épocas había un concepto de la Administración pública.

Max Weber señala que la "racionalización" de la Administración pública se desarrolla

plenamente después del advenimiento del Estado moderno. Para Carl S. Friedrich, el origen de la Administración pública moderna no está en el Continente, sino en Inglaterra.

Hay que reconocer estos datos anteriores para tener perspectiva histórica, pero es indiscutible que la sistematización de la Administración pública adquiere un desarrollo sin precedentes desde el último tercio del siglo XIX, siendo las causas fundamentales las transformaciones de la cultura occidental, que pueden sintetizarse en: "el apogeo de la ciencia, la revolución industrial, la revolución democrática y la revolución socialista".

*Las tendencias actuales.*—Dada la juventud de la Ciencia de la Administración, todavía no se han perfilado escuelas claramente diferenciadas en este campo del pensamiento. Las opiniones e ideas mantenidas respecto a puntos concretos son revisables y se modifican con frecuencia, lo que no deja de ser una ventaja cuando una ciencia está, puede decirse, en período de nacimiento.

Intentando sistematizar las corrientes o tendencias sobre Administración pública, podemos encontrar las siguientes concepciones:

a) Las que parten de un enfoque jurídico, considerando la Administración pública como el conjunto de normas que regulan el sistema de los funcionarios y los requisitos formales del procedimiento; ésta es una visión parcial.

b) La idea de "administración científica" (scientific management) parte de las concepciones de Babbage, Towne y, sobre todo, de Taylor y sus discípulos, llegando a proclamar que la administración científica es una especie de filosofía de un nuevo orden social. Estas ideas son aplicadas en principio a la administración de empresas privadas, pero más tarde se piensa en llevarlas también a la Administración pública como gigantesca empresa de toda la comunidad. Esta posición puede ser defectuosa si se exagera la semejanza entre Administración pública y privada.

c) Cientismo y especialización de la Administración pública. Ello puede ser perjudicial cuando se pone excesivo énfasis en la especialización y en las pretensiones exageradas de validez científica, teniendo en cuenta la poca madurez de la disciplina, y la pretensión de aprisionar la discrecionalidad administrativa dentro de esquemas formales de organización.

d) Enfoque político, según el cual la Administración es una parte de la teoría del Estado. En este aspecto, hay contribuciones valiosas como las de Friedrich, Herman Finer, Bimock y Laski. Es uno de los movimientos más prometedores en esta materia.

e) El estudio científico de las relaciones humanas que concentra su atención en los aspectos psicológicos y sociológicos de la administración, tanto pública como privada.

f) El enfoque antropológico o consideración de la Administración en relación con la situación y cultura de cada pueblo, lo que ha tenido una gran importancia recientemente al trasplantar técnicas administrativas a países de muy variada configuración sociológica.

g) Por último, la "actitud práctica", que trata de resolver los problemas administrativos con empeño consciente pero sin sistema teórico bien organizado ni métodos

definidos y aplicados con regularidad. Este "practicismo ingenuo" es bien intencionado, pero produce fatales consecuencias y muestra sus grandes fallos en la práctica por falta de sistema y de visión amplia y coordinada; sobre todo, cuando ha de articular sus experiencias con propósitos teóricos o educativos.

*Resumen de las advertencias metodológicas.*—La Administración pública no ha alcanzado todavía suficiente madurez para esclarecer sus difíciles problemas de método. La proyección e influencia de las ciencias naturales son muy convenientes en cuestiones de método: a) Por su insistencia en la objetividad y en la percepción exacta de la realidad. b) Por haber elaborado unos conceptos y una terminología que hace posible la comunicación de observaciones e interpretaciones. c) Por su sistematización lógica. d) Por la concepción causal al analizar constantemente el nexo de causa a efecto. e) Por su utilización de la experimentación. f) Por las generalizaciones descriptivas de las ciencias naturales, sobre todo de la física, aspecto en el que Muñoz Amato hace una llamada de atención; recientemente, en las ciencias físicas ha sido necesario revisar el sistema teórico a la luz de las teorías de la relatividad, no concibiéndose ya formular teorías como "seguras", sino como "altamente probables". En el campo de la administración pública, dado su carácter de ciencia social, existen pocas posibilidades de generalización.

"En síntesis—dice Muñoz Amato—, los métodos de las ciencias naturales pueden contribuir mucho al desarrollo de los estudios sociales y, en particular, de la Administración pública, si se amoldan a las peculiaridades de los problemas humanos, sin limitaciones ingenuas ni pretensiones excesivas."

Concluye el capítulo planteando el problema de la teoría y la práctica en la Administración pública, resaltando que, si bien los conocimientos teóricos son absolutamente necesarios, es un error considerar la Administración pública exclusivamente como "ciencia", ya que tiene mucho de arte.

## SEGUNDA PARTE: PLANIFICACION Y PRESUPUESTOS

### III. PLANIFICACIÓN

*La Planificación como uno de los procesos principales de la Administración pública.*—Planificación es "la formulación sistemática de un conjunto de decisiones debidamente integrado, que determina los objetivos de una empresa y los medios para lograrlos". La planificación, como organización y previsión racional del trabajo, es inherente a una buena administración. El programar es parte indispensable de la función administrativa. Sin embargo, el interés por sistematizar los principios de la planificación en la Administración es relativamente reciente y se debe fundamentalmente a la influencia de las tendencias socialistas; su ímpetu comenzó con el Primer Plan Quinquenal de 1928, habiéndose extendido después de la segunda guerra mundial por casi toda Europa y otros países.

Es preciso hacer constar que la planificación no puede basarse sencillamente en un repertorio de objetivos a conseguir y un método para alcanzarlos. La deliberación sis-

temática sobre los programas de gobierno, se encuentra mucha veces afectada por la situación política, tendencias de la evolución social, presiones de grupo, condiciones personales y otras influencias ajenas al control de los planificadores.

Después de señalar Muñoz Amato que hay que desproveer de contenido político o polémico a la palabra planificación, en torno al cual se oponen socialistas y liberales, concluye que aceptando su concepto de planificación como "la función de formular sistemáticamente los programas de gobierno", se evita el identificarla con cualquier ideología política.

*Los principios de la planificación.*—Los principios de la planificación son la *inherencia* o necesidad de que exista en toda buena Administración. La *universalidad* o exigencia de que todas las actividades de la Administración estén contenidas en el plan, que se complementa con el principio de *unidad* para que aquél sea coordinado, y, finalmente, el principio de *previsión*. Un plan es una formulación racional y consciente de un conjunto de decisiones para guiar la acción futura. Es distinto de un mero acto de voluntad repentina, o de las improvisaciones *ad hoc*, por muy sabias que éstas puedan ser. Para dar vigencia al principio de la previsión, se debe fijar un plazo de tiempo definido, con subdivisiones, que se adapten a la realización de los propósitos. Preferiblemente, el período debe ser amplio, para que realmente haya previsión del futuro, y así los pasos inmediatos se orienten por las tendencias y los objetivos de mayor alcance.

*Problemas de Organización y Métodos.*—En la planificación deben participar todos los niveles de la Administración para obtener una información del trabajo de las diferentes unidades. En la planificación deberán participar los propios funcionarios encargados de realizar el plan, ya que la actividad administrativa no conviene que sea tan absorbente que impida replantear y revisar esa actividad en relación con los objetivos propuestos. Sin embargo, en las altas esferas de la Administración, deben existir órganos especializados con esta misión. "La planificación central de todo gobierno exige investigaciones e interpretaciones muy complejas sobre la renta nacional, las relaciones económicas con el exterior, los ciclos económicos, el sistema educativo, los patrones culturales, etc., y la formulación de decisiones difícilísimas, todo lo cual constituye una tarea de tales dimensiones que no se puede acometer sin la ayuda de un secretariado numeroso, con asesores capacitados profesionalmente y dedicados sólo a la función de planificar."

Estos órganos deben tener una función consultiva, sin autoridad o capacidad de decisión que es misión política. Por ello, cualquiera que sea la forma política, estos órganos deben estar situados en conexión directa con el Gobierno.

En cuanto al problema de la colegialidad o unipersonalidad de la dirección del órgano planificador, Muñoz Amato analiza las ventajas e inconvenientes de ambos sistemas, llegando a la conclusión de que no hay una regla general en favor de ninguna de estas alternativas. Las circunstancias de cada situación concreta aconsejarán la más conveniente. En unos casos, deberá prevalecer el criterio de un equipo director; en otros, la solución puede ser la composición colegiada con un presidente a quien se encomienden las funciones ejecutivas.

En relación con el control de los planificadores, está bien claro que si la planificación no se superpone en un plano de autoridad superior, sino que forma parte de las actividades del Gobierno, su control está fuera de duda.

Fiel a sus ideas democráticas, Muñoz Amato se plantea la debida cuestión de si la planificación puede acabar con las libertades individuales, estimando que no sólo éstas no quedan lesionadas, sino que la "deliberación metódica de la formulación de planes a largo plazo puede conducir a decisiones de no intervención en muchos sectores de la vida social" y llevar a un mayor control democrático.

*Personal para la planificación.*—Como en todas las instituciones humanas, en los órganos de planificación el factor fundamental es la calidad de los hombres que la sirven. Es preciso que se anteponga lo sustantivo a lo formal, que no se quede el estudio en un frío y mecánico acopio de datos, sino que se trasciendan éstos para conocer la realidad. Esto exige hombres especialmente preparados que no estén guiados exclusivamente por consideraciones económicas que sería una visión mezquina de la planificación. Es preciso que en los cuerpos de asesoramiento haya sociólogos, antropólogos, políticos y educadores. Como requisitos generales de los planificadores, Muñoz Amato cita, entre otros, la capacidad para llegar a un conocimiento exacto de la realidad sin dejarse arrastrar por prejuicios, la aptitud para interpretar los hechos en toda su dimensión, lo que requiere "objetividad, honradez intelectual, rigor analítico, tolerancia, autodisciplina y amor a la verdad".

#### IV. PRESUPUESTOS

*¿Qué es un presupuesto?*—Pasa después a estudiar los presupuestos como aspectos de la planificación, dedicándoles uno de los grandes capítulos del libro.

"Un presupuesto es—esencialmente—un plan de acción expresado en términos financieros", por lo que no debe considerársele exclusivamente como parte de la administración financiera, según pretenden ciertas corrientes. Es una fase de la planificación y no debe subordinarse, por tanto, "a los procedimientos fiscales de rango secundario".

*Los principios esenciales.*—Como instrumento de la planificación, se señalan para él principios semejantes a los enumerados en relación con aquélla.

Ha de ser *universal*, por lo que debe reunir todos los elementos substantivos que sean necesarios para la articulación del programa total del gobierno; surge entonces el debatido problema de los organismos autónomos y dice que "podrán excluirse los detalles de funcionamiento para dejar así a la administración interna de tales entidades la discrecionalidad y autonomía de que necesitan, pero los datos principales en cuanto a capital, empréstitos, ganancias y pérdidas, sí deben incluirse en el presupuesto general, porque son imprescindibles para la formulación del programa general". Debe ser *nacional*, atendiendo a la totalidad de la situación social, superando el viejo "dogma del equilibrio"; sin entrar en el problema de los "presupuestos cíclicos", destaca que el presupuesto debe ajustarse en todos sus aspectos, incluso el del equilibrio, a la situación social, con proyecciones a largo plazo.

Debe tener *unidad*. Ahora bien: las reglas de unidad de documento, cuenta y caja

son sólo instrumentales y su cumplimiento no garantiza, por sí mismo, el logro de la unidad substantiva en el programa presupuestario. Esta se producirá cuando todas las decisiones estén entrelazadas en un conjunto que realmente constituya un plan bien integrado.

Otros principios son el de la *previsión* y el de la *periodicidad*.

Como requisitos formales se señalan la *claridad*, la *publicidad*, la *exactitud*, la *exclusividad* y, en la medida de lo posible, más *generalidad* que especificación; es decir, que cuando la autodisciplina de los administradores permita este grado de confianza, se deben insertar partidas generales, sin especificar, para que sean aplicadas por los administradores con el margen de iniciativa y capacidad creadora que necesitan para enfrentarse con situaciones imprevistas en su gestión.

## V. PROBLEMAS DE ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS

*Aplicación del esquema recomendado para la planificación.*—En la confección del presupuesto deben participar todos los sectores y niveles de la Administración, aunque, naturalmente, tenga que haber órganos especiales para la realización y ordenación técnica del mismo. La relación de estos órganos con los verdaderos administradores, debe ser una relación de asesoramiento y deben estar centralizados en una oficina del jefe del ejecutivo o en un Ministerio de Hacienda o Economía.

Los órganos encargados de formular el presupuesto deben estar relacionados con los de planificación, ya que aquél ha de contribuir a la realización del plan. Por otra parte, hay que coordinar, también, el presupuesto con los planes legislativos para lo que puede existir en la oficina central del presupuesto una subdivisión con la misión de asesorar al jefe del ejecutivo y su gabinete sobre todos los proyectos de legislación recomendados por los distintos sectores de la rama ejecutiva.

*La preparación del proyecto del presupuesto.*—La preparación del presupuesto se encarga normalmente a un órgano del ejecutivo, que es el que conoce el fin o plan a realizar, y, por otro lado, posee los medios para recoger los datos necesarios. Unas veces se prepara en una oficina del Presidente o bien en el Ministerio de Hacienda. Lo que sí es necesario es que exista una especie de "estado mayor" con esta misión para la que se presentan dos aspectos fundamentales. Uno de ellos es la estimación de gastos. En algunos casos se procede del siguiente modo: primeramente se conocen los ingresos y después se dividen entre los distintos Departamentos, según sus necesidades. Salta a la vista que éste no es el plan correcto; primeramente deben conocerse y calcularse los gastos, según los planes que el Gobierno intenta realizar y después se hará la estimación de los ingresos. En este aspecto, Muñoz Amato considera erróneo el método *automático*, que toma los ingresos reales del año fiscal reciente; el de *promedio*, que hace el cálculo igual al promedio de los ingresos en cierto número de años; y el de los *aumentos*, que añade a los ingresos verdaderos del último año el promedio de los aumentos de varios años anteriores. Es más aconsejable el método de *previsión directa*, que se basa no sólo en las computaciones matemáticas, sino también en la observación directa de las tendencias reales de evolución social.

Por último, así como en el cálculo de los gastos deben participar todos los órganos y niveles de la Administración, la formulación de la política fiscal, de deuda pública y de las demás fuentes de ingreso, debe hacerse con la participación de dos distintos sectores administrativos que puedan arrojar luz sobre el problema.

*Participación de la legislatura.*—Muñoz Amato rechaza que las Cámaras legislativas se limiten a una mera aprobación o autorización, ya que estima que, por su carácter representativo, no deben desarrollar solamente un papel pasivo, sino que deben tomar una participación activa en la elaboración y aprobación del presupuesto. Esto ha de realizarse en cooperación con el ejecutivo; el ideal sería conseguir una identificación de fines políticos en el Gabinete y en la Cámara, cosa difícilmente realizable en los países con multiplicidad de partidos, cuyos Gobiernos se mantienen en equilibrio inestable. Los ejemplos más característicos de los dos extremos, entre los sistemas a la vista, serían Francia y la Gran Bretaña.

A pesar de la conveniencia de esta cooperación, la práctica ha aconsejado que la iniciativa presupuestaria queda en manos del ejecutivo, limitándose la participación del legislativo. Para esta función, las Cámaras necesitan órganos técnicos que puedan asesorar a sus miembros en caso necesario. Así, la Biblioteca y el Servicio de Consultas legislativas del Congreso de Estados Unidos es un buen ejemplo.

Se analizan después los últimos trámites del presupuesto: presentación, estudio en las comisiones, deliberación plenaria y votación.

El bicameralismo plantea el problema de que pueda complicar la elaboración del presupuesto, al aumentar los órganos que requieren su deliberación y conocimiento. Las soluciones dadas han sido muy variadas. Unas veces se crean Comisiones mixtas para el conocimiento conjunto del presupuesto, otras veces se estima como facultad exclusiva de la Cámara baja, la de deliberar y votar en primer turno el proyecto del presupuesto. En Ecuador, las Cámaras celebran sesión conjunta para "dictar el presupuesto Nacional", y en Bolivia y Perú estas sesiones conjuntas se reservan para los casos de des-acuerdo.

*Ejecución del presupuesto.*—Si el presupuesto general es considerado como "programa que rige toda la actividad gubernamental en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo", es evidente que la ejecución del presupuesto no debe considerarse solamente como una fase de la administración financiera. Si un presupuesto es "lo que debe ser", un plan de trabajo, su ejecución tendrá que abarcar todos los recursos y procesos administrativos: la selección, educación y dirección del personal; la organización y metodización de las operaciones; las relaciones entre las distintas unidades de Gobierno y con el pueblo; en fin, todos los aspectos de la administración pública.

Si la administración financiera se define como una tarea especializada de recaudar, custodiar, contabilizar y fiscalizar los fondos públicos, resulta evidente que es sólo uno de los medios de administración presupuestaria y que sus especialistas no deben regir la formulación y realización de los programas de Gobierno.

Los funcionarios y órganos de la Administración financiera deben estar subordinados a los directores ejecutivos.



Como la ejecución del presupuesto es una tarea de administración general, debe haber una amplia participación de todos los niveles. La existencia de una dirección y control por parte de los órganos centrales ha de completarse con una cierta descentralización.

*Fiscalización interna.*—La honestidad y legalidad en la ejecución del presupuesto exigen una fiscalización que puede llevarse a cabo, ya mediante órganos ejecutivos, fiscalización interna, ya con órganos legislativos o judiciales (fiscalización externa).

Estos órganos de fiscalización interna deben tener cierto grado de independencia para que puedan desarrollar su función con objetividad y rigor frente a los administradores. En cuanto a la localización de estas funciones de fiscalización interna, Muñoz Amato estima que lo mejor es crear un sistema especializado de fiscalización interna con una oficina central cuyos representantes supervisen la labor de los agentes fiscalizadores en todas las unidades de Gobierno. En unos países esta función de fiscalización la realizan funcionarios del Ministerio de Hacienda, mientras que en otros son designados por la Presidencia del Gobierno.

Ante la pregunta de por qué no dar a los funcionarios fiscalizadores completa independencia del poder ejecutivo, Muñoz Amato estima que, como las cuestiones de legalidad tienen más de una solución, conviene dar a los funcionarios ejecutivos la posibilidad de decidirse por la más eficaz. Ahora bien: esta fiscalización debe ser completada con la existencia de otra externa, con mayor objetividad.

*Fiscalización externa.*—Esta es, como decíamos antes, la que se efectúa mediante órganos fuera del poder ejecutivo. Estos órganos suelen ser o un Tribunal de Cuentas o un Auditor o Contralor general, estimando que el mejor sistema es el del Tribunal de Cuentas, que se encuentra libre de presiones políticas y partidistas y que puede realizar, por tanto, su misión con mayor objetividad. Aunque se deba dar cuenta al Parlamento de la fiscalización externa, ésta no es una función legislativa, sino más bien judicial, por cuanto trata de enjuiciar la legalidad y la adaptación de la ejecución del presupuesto a las normas aprobadas. Se objeta el que los Tribunales de Cuentas suelen poseer el defecto de su carácter judicial, utilizando procedimientos anticuados, lentos y ritualistas. Muñoz Amato contesta a esta objeción diciendo que el Tribunal de Cuentas debe estar compuesto por especialistas en administración financiera y que sus procedimientos habrían de ser simplificados adaptándoles a su función especial.

El problema de las sanciones es el más importante, ya que la eficacia de fiscalización está en razón directa de la efectividad de aquéllas. El Tribunal de Cuentas o Contralor remite sus informes a las Cámaras legislativas, al ejecutivo y, en su caso, a los Tribunales ordinarios, para exigir la responsabilidad civil y penal cuando existiere. Esta función jurisdiccional podría ser encomendada al propio Tribunal si estuviera especializado para ello, pero generalmente se atribuye a la jurisdicción ordinaria.

Como puede darse el caso de que un grupo político domine los órganos legislativos y ejecutivos, una garantía de la eficacia de fiscalización es la publicidad de sus informes, tanto porque forzarán a los funcionarios fiscalizadores a realizar minuciosamente su cometido, como porque la opinión pública, debidamente informada, presionará para que se corrijan los defectos o irregularidades halladas.

Por último, una cuestión de gran interés es la fiscalización de los organismos autónomos, dada la multiplicación de éstos en todos los países y su creciente independencia. Razones funcionales y de agilidad administrativa, justifican la autonomía, pero esto no obsta para que estén sometidos a una fiscalización, pues los organismos autónomos no deben quedar excluidos de la dirección central del poder ejecutivo. El principio de unidad programática exige cierto grado de dirección central, por lo menos en las líneas fundamentales de las gestiones de cada organismo autónomo.

*Contabilidad.*—El fin de la contabilidad es facilitar la formulación, ejecución y fiscalización de los programas mediante la presentación clara y oportuna de los datos sobre el manejo de los fondos, los valores y la propiedad. Es erróneo creer que la contabilidad tiene solamente un fin de fiscalización; debe ordenarse para que satisfaga también las exigencias de la administración, como lo prueba el informe publicado por el Departamento de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas, del cual Muñoz Amato hace un resumen.

La ordenación de cuentas por unidades de Admón. es útil tanto para la fiscalización como para los demás aspectos de la administración presupuestal, debiendo ordenarse de acuerdo con la planificación y en relación con objetivos a largo plazo.

*Apéndices y bibliografía escogida.*—Al final, y como ilustración y ejemplo de los temas tratados, Muñoz Amato ha incluido la parte del Presupuesto de Puerto Rico relativa a la Administración de Fomento Económico y un modelo de Cuentas Consolidadas, así como una copiosa bibliografía ordenada según la sistemática seguida por el autor en su obra.

JOSÉ LUIS LÓPEZ HENARES