

CONTROL DEL GASTO PUBLICO Y ASPECTOS ORGANIZATIVO- INSTITUCIONALES DEL PRESUPUESTO

Ceferino ARGUELLO REGUERA

LO que denominamos Presupuesto es, entre otras cosas, un proceso permanente de toma de decisiones, sobre todo en materia de gasto. Ciertamente, el discurrir temporal del proceso ofrece ritmos variables, intensificándose brutalmente en la época cercana al plazo límite señalado al Ejecutivo para su conclusión y su remisión al Legislativo. De todas formas, ese aceleramiento del ritmo conviene situarlo dentro de sus justos términos, ya que contiene bastantes más ingredientes relativos al formalismo y la espectacularidad que a cuestiones de fondo. Estas últimas no surgen cada año en primavera, sino que, muy al contrario, maduran sin distinción de estaciones para instalarse después en el Presupuesto, donde suelen permanecer a lo largo de prolongados periodos temporales. De ser esto así, y la creciente y generalizada preocupación por los llamados gastos comprometidos parece confirmarlo, la elaboración anual del Presupuesto quedaría reducida, en buena medida, a una simple traducción numérico-formal de los efectos de un cúmulo de decisiones tomadas fuera de lo que convencionalmente conocemos como ciclo presupuestario.

Dejando aparte otras consideraciones derivadas de este fenómeno, vamos a intentar hacer una breve reflexión a propósito de

las repercusiones que en la toma de decisiones puede tener la organización al servicio del Presupuesto en nuestro país, referida al aparato administrativo responsable de elaborar los Presupuestos Generales del Estado.

Volviendo a la distinción apuntada anteriormente entre decisiones de fondo y formalismos numéricos, creemos que uno de los rasgos de nuestra Administración consiste en mostrar una balanza peligrosamente inclinada, en los aspectos organizativos, del lado de los segundos y, además, dentro de esta preferencia, se priman las actividades de control frente a las de gestión. Todo ello significa que contamos con un proceso presupuestario organizado asimétricamente, carente al mismo tiempo de los canales de comunicación permanente que su complejidad requiere.

I. LA ASIMETRIA DE LA ORGANIZACION PRESUPUESTARIA

El modelo asimétrico del proceso presupuestario, y sus repercusiones en la organización a su servicio, se sintetizan brevemente en los cinco apartados siguientes:

a) Asimetría respecto a la fijación de prioridades.

- b) Asimetría temporal.
- c) Asimetría presupuestación / gestión / control.
- d) Asimetría gastos de inversión / gastos corrientes.
- e) Asimetrías informativas.

a) Asimetría respecto a la fijación de prioridades

La fijación, como punto de partida, de un plan de grandes prioridades presupuestarias, carece de marco institucional en nuestro país.

Una tarea de esta clase corresponde atribuírsela al Ejecutivo, actuando conjuntamente y al más alto nivel. En la práctica sucede que el Gobierno conoce el Presupuesto tarde y cuando ya está elaborado. Las discusiones que se producen en esta situación reflejan las tensiones que ya se han vivido con anterioridad, protagonizadas por cada uno de los Centros Gestores y el Ministerio de Economía y Hacienda. De esta forma, el Gobierno debe entrar en la resolución de una serie de problemas que tienen muy poca relación con grandes objetivos. Además, debe resaltarse que el contenido del Presupuesto, en lo que se refiere a sus líneas básicas, es desconocido por el Gobierno en cuanto que órgano colegiado, razón por la cual las decisiones que se toman suelen reflejar compromisos de última hora para concordar peticiones parciales con limitaciones financieras globales, cuyo posterior cumplimiento difícilmente se logra en la fase de ejecución.

b) Asimetría temporal

El ritmo permanente de adopción de medidas con repercusiones sobre los ingresos y, sobre todo, sobre los gastos públicos, no se refleja en el proceso presupuestario. Acorde con esta realidad, los recursos humanos y materiales con que cuenta la administración del Presupuesto se han venido utilizando de forma intensiva en determinados momentos del ciclo anual.

Las tareas se inician con la elaboración de instrucciones por parte de las unidades responsables del Presupuesto en el Ministerio de Economía y Hacienda y, aunque a veces en estas instrucciones se recoge algún tipo de orientación sobre prioridades, el núcleo de su contenido se compone de normas formales y contables.

Comienza así la carrera contra el reloj para elaborar el Presupuesto dentro del plazo. Y son tales las tensiones que se generan, que la máxima preocupación de las Oficinas Presupuestarias de los Centros Gestores consiste en poder cumplimentar la copiosa documentación que se les remite, mientras que en la Dirección de Presupuestos el objetivo se centra en procesar una ingente cantidad de datos en un período cortísimo de tiempo, para que el Presupuesto, entendido como un conjunto de documentos ajustados a las exigencias del rito formal-contable, «salga» antes del día primero de octubre.

A poco que meditemos sobre el proceso, es fácilmente detectable que el Presupuesto no puede ser eso. Porque no debe confundirse la mera colocación de ladrillos con el diseño de los planos de un edificio sólidamente

concebido. Sin planos, es posible que habilidosos y esforzados albañiles sean capaces de ponerle techo a la casa, pero ¿qué clase de casa construirán?

Aunque el símil sea un tanto exagerado, sirve a los propósitos de este trabajo. Lo que importa resaltar es el hecho de que los medios —escasos, dicho sea de paso— puestos al servicio de la Administración del Gasto se sitúan en la fase de la albañilería. Mientras tanto, el diseño de planos, que en este caso equivale al montaje de una estrategia a medio y largo plazo a nivel de toda la Administración, merece muy poca atención, en el sentido de que las decisiones no parecen adoptarse bajo la óptica de las preocupaciones presupuestarias, con lo cual su incidencia en este terreno se dejará sentir más adelante, sin que quepa otra solución para entonces que la de tomar nota de sus efectos en la fase de elaboración formal-contable del Presupuesto.

c) Asimetría presupuestación/gestión/control

El proceso presupuestario ha girado siempre en nuestro país alrededor del control, ejercido al margen de las necesidades de la presupuestación y de la gestión. No debemos olvidar, a este respecto, que hubo una época en que el Presupuesto se elaboraba por la Intervención General y que, hasta fechas muy recientes, en los Departamentos Gestores no existían Oficinas Presupuestarias, sino Delegaciones de la Intervención.

Las partidas presupuestarias, numerosísimas, fueron concebidas bajo el imperativo de las ne-

cesidades de una contabilidad pública diseñada para el ejercicio del control de legalidad.

En estas circunstancias nace una organización dentro de la cual la parte más débil corresponde al Gestor y la más poderosa al Controlador. La presupuestación, con fuertes influencias del área del Control, se sitúa en un plano intermedio.

Este esquema muestra una situación extremadamente deficiente, por cuanto que margina a quién debiera ser el centro del proceso, *el Gestor*. Desvirtúa además la verdadera característica del control, que debe concebirse como de carácter instrumental y no como una finalidad en sí mismo.

En cuanto a la presupuestación, queda fuertemente condicionada por los formalismos contables, traducéndose, de hecho, en una negociación en términos incrementalistas, partida por partida, y en una tarea de producción de estados numéricos tremendamente casuísticos.

d) Asimetría gastos de inversión/gastos corrientes

El diferente tratamiento dado, a efectos de presupuestar, a los gastos de inversión respecto a los corrientes, ha tenido incidencia considerable en la organización. No vamos a repetir aquí algo que es sobradamente conocido. Sin embargo, cualquier análisis crítico del proceso presupuestario español debe denunciar la inconsistencia de la distinción y sus efectos sobre el tema que estamos tratando.

La aparición de entes especialistas de la inversión pública, ex-

tremadamente preocupados de no contaminarse con la problemática del gasto corriente, supone una configuración absurda y poco operativa de la organización presupuestaria.

Con el Comité de Inversiones Públicas se inicia una tendencia peligrosa, consistente en desgajar del proceso partes del mismo, con el propósito de superar las deficiencias de aquél. De esta forma, se trocea el procedimiento y se fracciona la organización, imposibilitando el tratamiento conjunto de la totalidad del proceso presupuestario.

e) Asimetrías informativas

Ni gestores ni presupuestadores han tenido a su disposición un sistema de información merecedor de tal nombre. Al igual que en los demás aspectos del proceso, el verdadero —y casi único— beneficiario fue, en éste, el controlador.

La contabilidad pública tradicional sirve al propósito de un seguimiento de la partida presupuestaria para la ulterior formación y rendición de cuentas de corte administrativo. Los datos que proporciona tienen escaso interés para una gestión que pretenda ser eficaz y para una presupuestación distinta a la incrementalista.

Ante esta situación, los gestores con preocupaciones por el empleo racional de los fondos que el presupuesto les asignaba tuvieron que producir su propia información al margen de la contabilidad administrativa, lo que condujo a una cierta anarquía en cuanto a los métodos utilizados y a la imposibilidad de agrupación de datos.

Los presupuestadores, por su parte, operaban huérfanos de información que, de manera regular, les proporcionara base suficiente para la discusión y el seguimiento.

A todo lo anterior hay que agregar otro tipo de anomalía que se origina en el seno del Ministerio de Hacienda: la informatización se consagra únicamente al servicio de la inspección tributaria y de la recaudación. En materia de gasto se cuida únicamente la fase del pago, atendándose lo más sustancial del resto por procedimientos semimanuales.

II. LA RECUPERACION DE LA SIMETRIA: TENDENCIAS ACTUALES EN ESPAÑA

La breve reflexión que se expone a continuación se acomodará al orden en que han sido expuestos los problemas en el apartado anterior.

- La fijación de prioridades presupuestarias, unida a la determinación de límites a los recursos financieros disponibles, deben ser tareas que asuma el Gobierno en cuanto tal, creando a tales efectos los cauces organizativo-institucionales adecuados.

En primer lugar, debe invertirse el orden actual del proceso, en el sentido de que la actuación de cada Departamento venga precedida de la del Gobierno. Para ello, es preciso que remita el fuerte protagonismo del Ministerio de Economía y Hacienda, en beneficio de Comités Presupuestarios donde, colegiadamente, los Ministerios de ac-

tividades afines, con el aval del Primer Ministro, y la opinión de Hacienda, tomen las grandes decisiones. De esta forma, se orientaría adecuadamente el proceso y se evitarían las estériles discusiones posteriores.

Este modelo, seguido desde hace varios años en Canadá, exige que el Presupuesto se constituya en labor fundamental y permanente del Ejecutivo.

Nuestro país se encuentra aún lejos de esta fórmula. De todos modos, en la elaboración del Presupuesto para 1985, el Gobierno se interesó por esta problemática mucho antes de lo que venía siendo habitual, y le dedicó un número considerable de sesiones. Ambos acontecimientos son esperanzadores, pero no fructificarán si para su futuro desarrollo no se instrumentan los cauces institucionales adecuados.

- La recuperación de la simetría temporal, que permita dedicar a cada fase del ciclo presupuestario el tiempo que razonablemente requiera, tropieza con dos inconvenientes: el principio de la anualidad y los heredados del modo de proceder tradicional.

La anualidad entra en contradicción con el cúmulo de complejidades que caracterizan la actividad económico-financiera del sector público, cuya programación y ejecución deberían operar en un ámbito temporal más dilatado. El «mito de la anualidad», como ha sido ya calificado por algún tratadista de la materia, supone una fuerte limitación para la superación de las deficiencias que presenta el Presupuesto en nuestros días. En cuanto a los hábitos heredados, vienen determinados por la adecuación del ritmo del proceso a

las necesidades de un Presupuesto de medios, donde los aspectos formal-contables adquieren una notable relevancia.

La corrección de estas dos anomalías no será fácil. Por una parte, la anualidad se ha erigido en nuestro país en norma constitucional, con lo cual su modificación, caso de abordarse, sería complicada; por otra, corregir la inclinación hacia la labor que hemos denominado de «albañilería», compensándola con una mayor dedicación a la fase de toma de decisiones, requiere transformaciones de la organización y, sobre todo, unos medios humanos diferentes, donde los especialistas en las distintas áreas del gasto sustituyan y complementen a los contables.

Algunas recientes modificaciones introducidas en los órganos responsables del Presupuesto en nuestro país, a nivel de Gobierno Central, son esperanzadoras. La Dirección de Presupuestos se ha estructurado de manera que se separan, dentro de la misma, las tareas de análisis de las de ejecución. Esta nueva estructura permite dedicar mucha mayor atención a los trabajos de discusión de las propuestas de gasto de los Organos Gestores, forzando a éstos últimos a que en dichas propuestas se vayan superando los hábitos incrementalistas del pasado. Si esta tendencia se mantiene en el futuro, los distintos centros de gasto se verán obligados a una adecuación de sus modelos organizativos para situarse en línea con la Dirección de Presupuestos.

- La recuperación por parte del Gestor del papel central que le corresponde en el proceso presupuestario tropieza con graves inconvenientes, derivados, en de-

finitiva, de la concepción tradicional del sistema.

A nuestro juicio, la solución de este problema debe venir por dos vías distintas, aunque complementarias. La primera afecta a la organización de los Centros Gestores, mal concebida en su conjunto para la presupuestación. Las decisiones deberán tomarse de forma coordinada, eliminando la autonomía casi absoluta de las distintas unidades que integran la organización. La función de las Oficinas Presupuestarias, tal como vienen funcionando desde su creación, no ha superado los viejos hábitos. Para ello precisarían ser dotadas institucionalmente del rango de auténticas Direcciones económico-financieras, en vez de ser relegadas al papel de receptoras de instrucciones y elaboradoras de estados contables.

La segunda vía se refiere a las relaciones del Gestor con el Presupuestador y con el Controlador, que deben modificarse. El Gestor precisa considerar todo el proceso como propio, sin perjuicio de la necesaria coordinación con los responsables del Presupuesto y de su sometimiento a determinados controles. Pero todo ello sin renunciar al papel clave del proceso. En este sentido, dentro de la presupuestación, los objetivos y programas tienen que ser del Gestor, no del Ministerio de Economía y Hacienda, lo cual no impide el cumplimiento de requisitos normalizados ni la toma en consideración de los límites a la disponibilidad de recursos. Y en cuanto al control, las Oficinas de Contabilidad, integradas en las Intervenciones Delegadas, necesitan transformarse para que, al mismo tiempo que sirven a la Intervención, órgano ajeno al Ges-

tor, produzcan información útil para este último.

También en este terreno se ha iniciado el camino de la rehabilitación —acaso habría que decir del nacimiento— de la figura del Gestor en nuestro proceso presupuestario. La importancia atribuida a la presentación del gasto en términos de funciones/programas/actividades/indicadores descansa necesariamente en un mayor protagonismo de los Centros Gestores. Asimismo, se ha puesto en marcha una operación de gran envergadura relacionada con los sistemas de información contable, de la que hablaremos más adelante, uno de cuyos objetivos consiste en proporcionar datos a la gestión, con lo cual se superará una de las más importantes carencias del proceso presupuestario.

- El reflejo en la organización presupuestaria española del tratamiento diferenciado que se otorga a los llamados gastos de inversión frente a los corrientes no ha sufrido modificaciones. Es cierto que se ha ensayado una mayor coordinación entre la Dirección de Presupuestos y el Comité de Inversiones Públicas, pero este tipo de intentos no tienen garantizado el éxito en tanto subsista la dualidad institucional.

Es éste un problema que se inserta en el marco más amplio de las relaciones Plan-Presupuesto, cuya resolución exigirá plantearse seriamente los papeles que corresponda jugar a cada cual. Y en tanto esto no se consiga, se prolongarán en el tiempo unas deficiencias organizativas de considerable entidad.

- Ningún cambio importante del proceso presupuestario, incluidos los aspectos organizativos, podrá llevarse a cabo sin in-

formación adecuada, capaz de responder a las múltiples necesidades de un sector público moderno, extraordinariamente complejo. Un sistema bien diseñado en este campo será una de las piezas claves en los intentos de superación de lo que he venido calificando como «asimetría».

Durante 1983 y, sobre todo, 1984, se han dado pasos de gigante en este sentido. Y al utilizar este calificativo no nos estamos refiriendo, como es obvio, a logros, que se conseguirán a medio y largo plazo, sino a la elección de un camino que conducirá, de una manera irreversible, hacia el fin de las penurias de siempre.

Por primera vez en nuestro país, rompiendo inercias y resistencias fuertemente arraigadas en los hábitos de actuación del Ministerio de Economía y Hacienda, se aborda la tarea de dotar al Presupuesto de un sistema de información propio, creando a tal efecto el Centro Informático Contable del Plan y del Presupuesto. Con el nuevo sistema, cuya aplicación se extenderá a todas las fases del proceso y a todos los organismos implicados, se abren enormes posibilidades de análisis y control del gasto público. Además, a este acontecimiento hay que añadirle otro estrechamente vinculado a los mismos fines, igualmente importante: la puesta en funcionamiento de planes contables para el sector público.

De todas las innovaciones presupuestarias ensayadas en nuestro país, personalmente creemos que la que se refiere a la mejora de la información es, al menos hasta el momento, la más consistente y la que tiene asegurado el éxito en el futuro.

III. EL PROBLEMA EN EL LEGISLATIVO

Analizando la situación de los Legislativos en el proceso presupuestario, algún autor ha calificado muy recientemente esta labor como de «voto inútil». Ciertamente, la complejidad del Presupuesto en la actualidad, las breves sesiones dedicadas a su discusión en esta fase, unidas a las limitaciones para modificar los planes del Ejecutivo, parecen avalar tan contundente calificativo.

El caso español no es distinto. Y, como sucede en la mayoría de los países, se plantea la cuestión de cómo reforzar la actuación de las Cámaras en esta materia. A este propósito vamos a limitarnos a exponer lo que sería una condición imprescindible para lograr el objetivo apuntado. Ningún tipo de actuación responsable es posible sin apoyatura técnica. Y en este tema las Cortes españolas carecen del mínimo imprescindible. Para lograrlo, precisarían de un equipo de expertos presupuestarios adscritos permanentemente a esta tarea, y de un mínimo de medios informáticos. Sin este doble soporte, todo intento de potenciar y dar mayor credibilidad a la discusión y aprobación del Presupuesto por el Legislativo será un intento condenado al fracaso.