

PRESUPUESTOS GUBERNAMENTALES EN EL EXTERIOR

ALGUNAS BREVES REFLEXIONES*

FRITZ MORSTEIN MARX**

1. *Propósito de esta monografía.* El propósito de esta monografía es ofrecer un cuadro sucinto de los presupuestos gubernamentales en el exterior con especial énfasis en los presupuestos nacionales de los países de Europa occidental. El proceso presupuestario se examina aquí, en lo que tiene de trámite en términos de maquinaria y procedimientos, no como la aplicación de los principios de hacienda pública, en relación con los objetivos y efectos de algunos presupuestos en particular.

No se ha intentado describir las características de los sistemas presupuestarios individuales. Este trabajo busca señalar, en forma de resumen amplio, las lecciones del exterior en cuanto éstas parecieren relevantes al evaluar el sistema presupuestario al nivel nacional en los Estados Unidos de Norteamérica. El enfoque es el de un observador norteamericano. Los aspectos de la cuestión que se seleccionaron para comentarse refleja la orientación de este interés práctico más bien que un orden de importancia intrínseca aceptable a estudiosos de presupuestos comparados.

2. *El proceso presupuestario y sus factores condicionantes.* Antes de proseguir, es conveniente señalar un dato central que a veces se soslaya. El sistema presupuestario, en cuanto instrumento de gerencia gubernamental ubicado en las encrucijadas de la política pública, absorbe dentro de sí las virtudes y los vicios de su medio político. Dicho de otra manera; un sistema presupuestario que actúa como una parte integral del sistema mediante el cual una nación maneja sus recursos

* Traducido por Justino Díaz Morales.

** Profesor investigador en materias de gobierno de la cátedra de la Fundación Ford, Universidad de Princeton.

fiscales en la realización de sus fines públicos, no puede menos que ostentar la impronta del orden político de dicha nación.

Por tal razón, la evaluación comparativa de distintos sistemas de presupuesto está erizada de dificultades. En primer lugar, no es fácil separar las características esenciales de un sistema presupuestario de los extensos efectos de su contexto institucional. Por ejemplo, ¿sería acaso razonable concluir que la existencia de un control presupuestario débil demuestra la presencia de fallas en el sistema? ¿No se halla frecuentemente, la explicación de esto en la ausencia de fuerza política donde tal fuerza es necesaria? Por tanto, la efectividad de un sistema presupuestario se encuentra en gran medida en factores externos a su estructura formal.

Otra dificultad surge de los tropiezos con que uno se topa al identificar y sopesar estos factores externos en sus justas proporciones. Es evidente que el historial del presupuesto gubernamental en diferentes naciones está fuertemente influenciado por la medida en que la idea de la responsabilidad política, sin embargo, no se origina en ninguna fuente en particular ni es el resultado de una y siempre igual combinación de causas. La circunstancia histórica deja su huella. La tradición juega su papel. La concentración o la dispersión de poder, según esté determinada por los preceptos constitucionales, puede tener también efectos de vasto alcance. Pareja influencia tienen otros elementos institucionales tales como el funcionamiento del sistema de partidos, el prestigio de la carrera administrativa y la honestidad en los asuntos de gobierno que la opinión pública demande. Es perplejante la gama de variedades, algunas de las cuales son bastante confusas.

Estos factores condicionantes han sido ignorados con frecuencia en los análisis comparativos de los sistemas de presupuesto. Mucho de lo escrito por especialistas presenta el proceso presupuestario como si éste existiese en un vacío político. Tal perspectiva es completamente irreal. El sistema de presupuesto no sólo es parte integrante de los procedimientos gubernamentales sino que recibe los impulsos que emanan del cuerpo político. Por el contrario, ningún sistema de presupuesto tenderá a elevarse de manera significativa por encima del nivel de racionalidad o responsabilidad que prevalezca generalmente en la vida pública de una nación.

No empece la gran importancia de los factores externos que moldean un sistema de presupuesto, sería erróneo concluir que su estructura formal es de escasa importancia. Por el contrario, las disposiciones procesales y de organización con frecuencia ejercen una marcada influencia. La presencia o la ausencia de autoridad legal y los preceptos

¹ Véase de Paul Einzig, *The Control of the Purse: Progress and Decline of Parliament's Financial Control* (Londres: 1959).

específicos que gobiernan su ejercicio pueden influenciar fuertemente el funcionamiento del proceso presupuestario. La admisión de estas consecuencias justifica la comparación de los sistemas presupuestarios. Menguado será el provecho, sin embargo, si tal comparación no está contenida dentro de un entendimiento del marco institucional que rodea al proceso presupuestario en diferentes países.²

3. *Observaciones generales.* En este punto pudieran ser de provecho algunas observaciones sobre el estado del proceso presupuestario en el exterior.

a. *Creciente prominencia del proceso presupuestario.* Probablemente, lo más significativo que debe mencionarse en una lista de características comunes es el creciente interés dedicado a los procedimientos de presupuesto como un medio de transformar los programas de gobierno en realizaciones concretas.

Los presupuestos, en cuanto son evaluaciones periódicas de la condición financiera del gobierno así como del curso de la acción social, política y económica, se han convertido en una cuestión de general interés público. De ámbito abarcador aunque de contenido concreto, con visión hacia el futuro aunque urgiendo decisiones inmediatas, los presupuestos de hoy le prestan al debate público una mejor base para la crítica constructiva en una escala de mayor amplitud que la mayoría de los pronunciamientos oficiales. Junto al importante papel que desempeña en el escenario político y en la economía nacional, el presupuesto ha extendido los dominios sobre los cuales contribuye a ejercer un control administrativo. En ambas dimensiones este desarrollo está estrechamente ligado a la continua expansión de las funciones gubernamentales típica de nuestra era; dentro de la cual, el crecimiento del sector nacionalizado de la economía y la garantía de parte del gobierno de mantener un estado de producción y empleo plenos son sólo dos de sus magnas manifestaciones recientes.

b. *Resistencia al cambio.* Irónicamente, la creciente prominencia que el proceso presupuestario ha ganado en la vida del Estado no ha tenido éxito en acelerar adelantos significativos en dicho proceso.

Las rutinas tradicionales se han hecho fuertes en su posición a pesar de las demandas esporádicas, pero insistentes, por reformas. Aunque los presupuestos difieren en claridad, son por lo común documentos poco atractivos, llenos de tropiezos para los menos avisados y plenos de misterio para el simple mortal. Por lo general, los presupuestos

² En lo que respecta a trabajos comparativos véanse: Kurt Hinig, *Das Budget*, 3 vols. (Tubinga: 1948-51); H. Laufenburger, *Finances Comparees: Etats Unis, France, Angleterre U.R.S.S.*, 3a., ed. (Paris: 1957); *Hanbuch der Finanzwissenschaft*, vol. III, (Tubinga: 1956); y los informes de las naciones así como la memoria general sobre la organización y las funciones de los ministerios de hacienda preparada para el Congreso de Wiesbaden del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1959.

disgustan por igual al contador y al perito en eficiencia. Aun sus críticos más acerbos, sin embargo, dudan del grado hasta el cual sea posible convertir el presupuesto en lectura popular sin perder su cortante filo como el instrumento de precisión de responsabilidad fiscal que es.

c. *Limitada reorientación económica del presupuesto.* Lo abstruso del presupuesto y la renuencia demostrada tanto por los legisladores como por los burócratas a adoptar innovaciones sustanciales en el proceso presupuestario, forma un extraño contraste con el nuevo concepto de la política fiscal. Este concepto se retrotrae tanto al desafío a los viejos preceptos de la hacienda pública que se produjo como consecuencia de la depresión mundial de los años treinta, como de la reacción que ésta provocó en la teoría económica, gran parte de la cual está representada por lo que algunos llaman la Revolución Keynesiana. A pesar de que continúa la discusión sobre cuáles deben ser los fines deseables, no hay hoy controversia alguna digna de mención con respecto a la utilización de la política pública en apoyo de la economía.

Llevada al extremo de sus aspiraciones, la política fiscal se convertiría en uno de los medios principales de influir sobre el nivel general de la actividad económica. Al intentar una relación de la hacienda pública con los objetos económicos, el nuevo concepto de política fiscal revive el enfoque de los principales exponentes de la política económica de la época del Cameralismo durante su florecimiento en el siglo XVIII. El paralelo es incompleto ya que el Cameralismo tuvo efectos prácticos sobre el manejo diario de la hacienda pública mucho mayores que lo que cabe decir hasta ahora de la política fiscal.

Trazas de los nuevos conceptos de política fiscal pueden encontrarse en Europa occidental, particularmente en la reorientación de decisiones presupuestarias hacia las condiciones económicas. Tal cosa es válida de sistemas políticos muy diferentes, como el inglés y el francés, aunque hay notables variaciones de enfoque y resultados. El instrumento que se usa con mayor frecuencia es un informe público sobre la situación de la economía y las medidas que la misma reclama, tal como el Estudio Económico en Inglaterra y el igualmente extenso análisis económico publicado por los gobiernos escandinavos, como el Presupuesto Económico de Dinamarca. Como regla general, sin embargo, la teoría fiscal ha hecho muy poco por reformar las prácticas presupuestarias.

Por otro lado, los presupuestos continúan dominados por las necesidades financieras de los gobiernos según las refleja el lado de los gastos. Estas necesidades, aparte de su constante crecimiento, muestran relativamente pocas fluctuaciones en el transcurso del tiempo, excepción hecha de las emergencias de guerra. Del lado de las rentas se concede una mayor importancia a las consecuencias económicas de los

tributos y los empréstitos. Esto, sin embargo, no altera el hecho de que los nuevos conceptos de la política fiscal constituyen una deuda algo remota para los que preparan el presupuesto.

Dos cuestiones adicionales merecen comentarse aquí. La primera comprende la relación del proceso presupuestario con el proceso de tomar decisiones dentro de cada sistema político, en particular culminan en decisiones en circunstancias políticas dadas. La otra tiene que ver con la relativa propensión a la frugalidad demostrada por el poder legislativo de un lado y por el poder ejecutivo del otro.

d. *Papel suplementario del presupuesto.* En los Estados Unidos de Norteamérica, con un alto grado de dispersión de poder en el curso normal del gobierno, el proceso presupuestario se ha convertido en un mecanismo de primer orden para lograr asentimiento a un propuesto plan de acción gubernamental a ejecutarse durante el año fiscal.³ La doctrina norteamericana sobre presupuesto se hace eco de este desarrollo, cuyo equivalente no se encuentra en el exterior. En otros países, el presupuesto nunca ha constituido un cauce para la formulación de política pública comparable siquiera remotamente con la importancia que en este sentido tiene en el gobierno norteamericano.

La creciente prominencia que el presupuesto ha adquirido en Europa occidental durante la presente generación no ha modificado el hecho de que en el exterior el presupuesto es básicamente la dama de compañía de la política gubernamental. El trámite presupuestario—en cuanto proceso de pasos articulados mediante el cual se prepara el documento de presupuesto—le da expresión fiscal a la política gubernamental formulada en un plano superior por otros organismos, aunque tal formulación con frecuencia refleje los planes gubernamentales básicos de hacienda y no pueda ignorar impunemente los límites de las necesidades presupuestarias. Con esto no se niega que los planes presupuestarios dan lugar a cuestiones propiamente suyas. En general, sin embargo, la efectividad del proceso presupuestario en el exterior consiste en ratificar y apuntalar decisiones hechas en otros niveles. En comparación con la práctica norteamericana, el proceso de presupuesto es de menor rango.

e. *Apoyo a la moderación en los gastos.* ¿Cuál rama del gobierno contribuye más a economías en los gastos? Desde el punto de vista norteamericano esta es una pregunta perfectamente razonable, pero no es fácil darle una contestación breve. Bajo el sistema de gabinete, don-

³ Véase de Harvey C. Mansfield and Fritz Morstein Marx, "Fiscal Accountability", cap. 25 de *Elements of Public Administration* (F. Morstein Marx, ed.) seg. ed. (Englewood Cliffs, N. J.: 1959), y el informe titulado "The Organization of Financial Functions in the Federal Government, USA.," preparado por F. Morstein Marx for the Wiesbaden Congress (véanse las notas anteriores).

de el ejecutivo gobierna en nombre de una mayoría parlamentaria, ninguna de estas dos entidades tiene responsabilidad individual por la ejecución de la política. Esto hace difícil el discernir crédito o culpa entre la legislatura y el gabinete responsable a ella.

Lo que quizás pueda afirmarse es que la experiencia en el extranjero no alienta a aquellos que presumen que los representantes electos tienen una mentalidad más frugal que el servidor público o sus jefes políticos. Una separación más conspicua es la que divide a los funcionarios del tesoro, de un lado, de las agencias ejecutivas de otro. Estas últimas, por su propia naturaleza, demandan mayor respaldo financiero. Los primeros, con raras excepciones, exhiben una sicología de cancerberos. Aun bajo un gobierno de gabinete, un ministro del tesoro fuerte puede ser un formidable guardián de los gastos.

4. *La agencia del presupuesto.* En los Estados Unidos de Norteamérica la posición constitucional del presidente como el jefe único de la rama ejecutiva ha sido la razón para colocar la agencia de presupuesto bajo su dirección inmediata. En el extranjero, la disposición más frecuente es la de colocar la función presupuestaria en sus aspectos centrales en el departamento ejecutivo encargado de las finanzas. Aunque la nomenclatura varía, a este departamento le llamaremos aquí el Departamento del Tesoro. No obstante, estas agencias difieren ampliamente en sus características distintivas y en la importancia que se le concede dentro y fuera del gabinete.

Un ejemplo sobresaliente de departamento de finanzas es el Tesoro inglés,⁴ el cual, en su evolución histórica ha crecido hasta convertirse en un superintendente de la conducta de la administración del gobierno en general, independientemente de las recientemente adquiridas responsabilidades en el campo de la política económica. Aun los departamentos del tesoro más débiles, sin embargo, generalmente tienen autoridad que llega hasta el veto presupuestario, aunque se ejerza con poca frecuencia. Este veto está sujeto, en la mayoría de los casos, a apelación al nivel de la decisión ejecutiva final.

Un lamento familiar del ministro del tesoro es que carece de un respaldo vigoroso. El grado hasta el cual ellos pueden depender de una posición firme del gabinete es el producto de varios factores. Uno de éstos es la estructura constitucional que puede hacer más fácil o difícil al gabinete tomar una posición firme sobre cualquier asunto. Pero pueden darse resultados similares cuando un gabinete pende pre-

⁴ Véase (Sir) Herbert Brittain, *The British Budgetary System* (Nueva York: 1959); Samuel H. Beer, *Treasury Control: The Coordination of Financial and Economic Policy in Great Britain*, rev. ed. (Oxford: 1957); y el excelente (6to.) informe del Comité de Estimados de la Cámara de los Comunes, titulado "Treasury Control of Expenditure" (1928).

cariamente del hilo delgado de una coalición improvisada donde cada grupo participante tira en una dirección distinta. Otro factor importante es el balance de poder dentro del sistema administrativo. Aunque los ministros del tesoro gocen de un alto rango nominal entre sus colegas de gabinete, ellos saben por experiencia que ciertos departamentos, como por costumbre, consiguen la mayoría de las cosas que desean.

Dentro del Departamento del Tesoro el grupo de funcionarios especialmente concernidos con el trabajo del presupuesto es generalmente pequeño. Esto se explica, principalmente, por la naturaleza del trabajo que se realiza, el cual tiene lugar a un nivel localizado en algún punto entre la verificación detallada de datos y cifras de un lado y la formulación de recomendaciones para el despacho de cuestiones importantes del otro.

Con respecto al grueso del trabajo detallado, se espera que los departamentos individuales puedan realizar una labor razonablemente bien terminada. En lo concerniente a cuestiones de mayor importancia, otros elementos dentro del Departamento del Tesoro, dependiendo de la distribución de funciones, son los que generalmente aportan la base de la decisión. La palabra final no la tiene el cuerpo encargado del presupuesto. Reside ésta en el Ministro del Tesoro quien puede hacer uso de todas las fuentes de información técnica y conocimientos especializados disponibles en su departamento.

Pero aun el Ministro del Tesoro debe concebir su papel como el del asesor o dirigente del gabinete. Por esta razón, los ministros del tesoro deben por lo general conformarse con ser los portavoces del gabinete en cuestiones presupuestarias básicas, no empuje sus propias reservas mentales. Las batallas cruciales se libran dentro de las cuatro paredes del salón del gabinete aunque a veces alguno mantenga la puerta entreabierta de modo que ciertos sectores interesados del público pudan fisgonear. Puede confiarse en que estos espectadores habrán de darse prisa en reanudar la campaña en el escenario del parlamento.

5. *Las agencias presupuestarias y los departamentos.* Las relaciones de la agencia presupuestaria con los departamentos regulares pueden caracterizarse, en una clasificación algo extensa, como las de un buen tío que suma las facturas, un disciplinario terco con un fuerte agarre sobre la bolsa, o las de una tía de elevados principios que quiere estar segura de que los cheques que envía a sus sobrinos los hará mejores hombres.

Se encuentran ministros del tesoro cuya tarea presupuestaria se limita, para todos los propósitos prácticos, a buscar las rentas que se necesitan para equilibrar las demandas de dinero que hace la rama ejecutiva. Hay también ministros del tesoro que dan la impresión de actuar bajo la convicción de que la erogación de fondos es un acto inmo-

ral. Pero quedan no pocos departamentos del tesoro que consideran que su misión es asegurar el uso más efectivo de los recursos fiscales de un gobierno en apoyo de su programa.

Aunque su reputación ha oscilado en este sentido, el Tesoro inglés es probablemente el mejor ejemplo de un departamento de finanzas que ejerce su responsabilidad fiscal tanto con mano firme como con espíritu de servicio. Críticos han acusado al Tesoro de celo excesivo en lo negativo y de un concepto de servicio sin imaginación. Estos cargos no pueden descartarse sin más, pero parecen ser menos válidos en la actualidad en que el Tesoro está intensamente ocupado con la política económica.

Aún más, no debe esperarse que ningún departamento de finanzas se deje sentir como una influencia compensatoria actuando sobre la mentalidad individualista de los departamentos ejecutivos si no está presto a dudar, retar, comprobar y alegar. Aun admitiendo que hubo ocasiones en que el Tesoro pareció comportarse como un tacaño en lo pequeño si no como un derrochador en lo grande, podríamos muy bien dudar de su contribución si sólo se oyesen aplausos de todos los sectores y ninguna crítica.

a. *Aspectos principales del control del Tesoro inglés.* Para poder apreciar el carácter y la efectividad del control del Tesoro en Inglaterra, es necesario tener presente la evolución histórica del Tesoro como el mecanismo central para propósitos tanto de planificación como de gerencia para todo el organismo administrativo nacional. La política de personal, el control presupuestario, organización y métodos, política económica —en todos estos campos el Tesoro tiene responsabilidades que se extienden a otros departamentos por conducto de medios informales de trazo u organismos formales de consulta. En la mayoría de las ocasiones el control del Tesoro es efectivo porque los funcionarios de los departamentos encuentran conveniente fortalecer su posición mediante el expediente de solicitar la aprobación del Tesoro en cuestiones no resueltas previamente.

Hay tres cosas que son las más conspicuas en el control del Tesoro. Primero, que al ejercer su control sobre los departamentos, el Tesoro tiene presente no sólo la necesidad de un manejo prudente de la administración diaria en términos tanto de las finanzas como de gerencia sino también la realización del programa de gobierno. La coordinación de la política es una de las principales preocupaciones del Tesoro. Más recientemente, debido a su preeminencia en la planificación de la política económica, el Tesoro se ha visto empujado más lejos aún en esta dirección. Como resultado, el mayor número de asuntos ruti-

⁵ Véanse las referencias de la nota 4.

narios, que ejercen tanta fascinación sobre las agencias de control, ha sido relegado a la periferia del control del Tesoro.

Esto nos trae al segundo punto, que quizás puede ser descrito mejor como la reafirmación de la responsabilidad primaria de los departamentos por el manejo de sus propios asuntos. El control del Tesoro, sin embargo, puede aún penetrar hondo, de manera selectiva, en un departamento. Existe evidencia considerable que demuestra una creciente limitación, para no decir restricción, en cuanto a permitir que se malgaste dicho control en trivialidades. Y, en tercer término, el control del Tesoro es algo que fluye de continuo y que afecta de manera profunda la naturaleza del proceso presupuestario.

El carácter continuo del control del Tesoro encuentra expresión en el flujo constante de asuntos sobre los cuales los departamentos desean o necesitan una decisión del Tesoro. La base de este intercambio es el principio sagrado de que cualquier cambio en las actividades departamentales que conlleven consecuencias financieras requiere la aprobación del Tesoro. Este tipo de visa administrativa se encuentra en el fondo del proceso presupuestario inglés.

La aprobación del Tesoro es autorización suficiente aun en los casos en que los estimados no hacen provisión para el nuevo proyecto. Puede ser este el caso cuando la aprobación del Tesoro se da como anticipación de una asignación parlamentaria. Con mayor frecuencia la aprobación en ausencia de una disposición legislativa expresa, se relaciona con circunstancias en que el Tesoro actúa dentro del ámbito extenso de discreción ejecutiva que está permitida por la naturaleza de los estimados.

Aún más, se requiere la aprobación del Tesoro para aquellas actividades que tienen la sanción parlamentaria, en tanto en cuanto las modificaciones en algunas de ellas tienen un aspecto financiero. Además, existe el poder del Tesoro de permitir transferencias entre subtítulos de asignaciones. Todo esto hace del Tesoro un socio del departamento ejecutivo, aunque es al propio tiempo uno que está consciente de ser la conciencia fiscal del gobierno.

b. *El papel de los funcionarios pertenecientes a la clase administrativa.* Para los norteamericanos, lo más sorprendente sobre el control del Tesoro es probablemente el hecho de que sus normas en las decisiones no se hallan en directriz alguna de carácter general. No obstante, no hay confusión en cuanto a las cuestiones que los funcionarios de los departamentos han de someter a la aprobación del Tesoro. La admirable facilidad con que funciona toda la organización en la práctica no se puede explicar a cabalidad sin considerar el papel de la alta je-

arquía del servicio civil, la "clase administrativa" en la terminología inglesa.⁶

De preparación académica e ideología muy similar, los miembros de la clase administrativa se mantienen unidos tanto social como personalmente, ya sea que sirvan en el Tesoro o en los otros departamentos. Además, el servicio en el Tesoro no representa una asignación permanente. Existe sin duda un punto de vista del Tesoro pero éste queda opacado por un código de conducta profesional. La medida en que el Parlamento ha dejado el control diario sobre los gastos en las manos del Tesoro sería incomprensible sin la ejemplar idoneidad en la generalidad de los casos, de estos funcionarios de alto rango en la carrera administrativa.

Muchas de las prácticas que forman parte del control del Tesoro en Inglaterra no son desconocidas en otros países, pero las diferencias en el clima político y las tradiciones administrativas introducen variaciones importantes en sus efectos prácticos. El ejemplo del control presupuestario en Francia brinda un contraste singularmente iluminador. Como ha dicho un observador, aquí puede uno ver cómo los malos hábitos son más fuertes que las mejores leyes.

c. *Control presupuestario en Francia.* El control presupuestario inglés, en sus características esenciales, fue formulado en el siglo XIX durante el cual Inglaterra se deshizo del peso muerto de un siglo de inercia administrativa. En Francia, la lucha por un control presupuestario efectivo ha continuado durante el presente siglo. Excepción hecha de algunos progresos recientes,⁷ quizás la legislación más importante para fortalecer el sistema fiscal francés fue adoptada en 1922, la que consolidó y reforzó leyes anteriores con una impresionante medida reformadora aclamada por muchos como el camino hacia unas finanzas sólidas.

Si nos atenemos sólo a la letra de la ley, ningún ministro del tesoro podría desear una posición más fuerte que la que para él ha sido diseñada en Francia. La Ley de 1922, recordó de manera tajante, aun a los más altos funcionarios del gobierno, de su responsabilidad personal por cualquier violación de las disposiciones presupuestarias, especialmente si se incurre en deficiencias. Los departamentos fueron colocados bajo el Ministro del Tesoro al disponerse que todos los gastos estaban sujetos a aprobación previa. Este poder de aprobación iba a ser ejercido por contralores de gastos departamentales, cada uno de los

⁶ Véase de Fritz Morstein Marx, *The Administrative State: An Introduction to Bureaucracy* (Chicago: 1957).

⁷ Véanse de André Cocatre-Zilgien, "Evolution du droit budgetaire français, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 25 (1959), pp. 270 y siguientes; Ministère des Finances, "La mode de presentation du budget, á Statistiques et Etudes Financieres, vol. 8. (Paris: 1956), pp. 1237 y siguientes.

cuales estaría bajo la dirección del Ministro del Tesoro. En vez de ser seleccionados de entre los funcionarios de los departamentos individuales como era anteriormente, los contralores departamentales serían seleccionados de ahí en adelante de entre el personal del Departamento del Tesoro.

Los deberes de los contralores de los departamentos fueron definidos en términos abarcadores. Se encargó a los contralores de la tarea de preparar comentarios escritos sobre todo asunto departamental que conllevara gastos, así como sobre los estimados sometidos por sus agencias. Los gastos propuestos habrían de ser examinados en términos de su conformidad con el lenguaje de las asignaciones, la disponibilidad de fondos, cumplimiento de disposiciones legales, y similares consecuencias presupuestarias. En edición, todos los desembolsos requerían la firma del contralor.

La Ley de 1922, instruyó a los contralores departamentales a someter informes trimestrales y anuales al Ministro del Tesoro. Lo que es aún más significativo: estos informes habrían de ir no sólo a la agencia auditora central sino también a los comités de finanzas de ambas cámaras legislativas. En el aspecto formal, la nueva legislación representa un alto grado de refinamiento en el diseño del presupuesto. ¿Qué es, pues, lo que explica los efectos prácticos limitados de esta estructura elaborada de controles entrelazados? La respuesta se halla en la política francesa.

d. *Impacto del proceso político.* Si Francia puede reclamar un alto rango entre las naciones en el campo de la arquitectura presupuestaria, ocupa un lugar jerárquico, mucho menor cuando se le juzga sobre criterios tales como estabilidad gubernamental y fortaleza del ejecutivo. La fluidez del poder político en Francia ha contribuido mucho a una situación que permite que la esencia del control de gastos se escape mientras queda intacta su forma. Ningún Ministro del Tesoro, a despecho de su mejor parecer, podría esperar mantener su posición en el gabinete mientras sus colegas se sienten impelidos a ceder terreno prontamente ante presiones fuertes y conflictivas. Queda por ver cuál habrá de ser el récord de la Quinta República. Con anterioridad a la adopción de la Constitución de De Gaulle, las decisiones de gabinete que soslayaban los requisitos fiscales, en respuesta a dichas presiones, tenían su paralelo en la disposición de la legislatura de aflojar estos requisitos por las mismas razones. No era difícil de lograr el consentimiento parlamentario para la adopción de medidas de carácter excepcional y el flujo anual de estimados con deficiencias no encontraba serios obstáculos. Los departamentos no muy lejos del escenario político se adaptaban con facilidad a las reglas del juego. Funcionarios de carrera de gran prestigio personal no veían nada incongruente en buscar

ventajas para su departamento en particular a expensas de una política fiscal integral. No se pueden desvanecer las realidades con un beatífico lenguaje legal.

Lo que vale la pena hacer notar, sin embargo, es el hecho de que las prácticas presupuestarias laxas en los altos niveles ejecutivos no destruyeron las finanzas francesas. Las vueltas de tío vivo de los gabinetes les dieron un aspecto inconexo, pero en cuanto a contenido básico estos presupuestos no se diferenciaron mucho unos de otros, ni estaban tan lejos de estar colocados sobre una base sólida como podría imaginarse. Se topa uno aquí con una corriente soterrada de la vida pública francesa que se origina en la perspectiva actual del francés de la calle. La olla de la política podrá hervir, pero la tapa no se desprende.

6. *Preparación del presupuesto.* Se ha sugerido anteriormente que el trámite presupuestario en el extranjero representa un proceso suplementario a otros medios de arribar a decisiones políticas. También se ha demostrado antes que los aspectos cotidianos del control fiscal proveen la base para decisiones presupuestarias de mayor alcance. Esto explica por qué en la mayoría de las naciones extranjeras la preparación del presupuesto en sí no es la médula de la cuestión. La revisión de los estimados anuales es sólo uno de los pasos entre otros para determinar el rumbo de la política financiera. La preparación del presupuesto brinda una buena oportunidad de darle una nueva mirada a los planes de rentas y gastos del gobierno, a todo lo largo y lo ancho.

En Inglaterra, el Tesoro se guía en la formulación del presupuesto por su familiaridad con el estado actual de las operaciones departamentales y con las proyecciones de los gastos futuros que periódicamente someten los departamentos. El control que el Tesoro ejerce durante todo el año no omite la consideración de los gastos predecibles que se originen en las autorizaciones del presente. En este sentido puede decirse que al presupuesto anual se le da forma, en cuanto al sector de los gastos, a través de todo el año fiscal. La parte dramática del presupuesto se encuentra en el capítulo de rentas. Aparte de esta parte del presupuesto que se mantiene secreta hasta el discurso correspondiente del Ministro del Tesoro en la Cámara de los Comunes, el traslado del programa fiscal a su forma presupuestaria es, por lo tanto, en muchos aspectos, tan rutinario como el de preparar un estado de situación en la práctica mercantil ordinaria. La principal diferencia es que la mayoría de los departamentos sienten la presión por economizar durante la preparación del presupuesto aun en aquellos sistemas que son más ficticios que reales.

Las solicitudes de estimados en Inglaterra se envían a los departamentos unos seis meses antes del comienzo del año fiscal. Esto sig-

nifica que se sigue un ritmo acelerado, especialmente para la fase parlamentaria, comparado con el doble de este tiempo en los Estados Unidos de Norteamérica. Por consiguiente, los estimados resultan menos extemporáneos que en otros lugares cuando llegan a la legislatura. El parlamento compensa este beneficio haciendo provisión financiera para la primera parte del año fiscal.

A los departamentos se les conceden ocho semanas para darles forma a sus estimados. El examen en el Tesoro toma poco menos de tres semanas. Este examen trata de abarcar el cuadro completo del programa fiscal del gobierno. Durante el mismo se examinan poco los detalles y se pone énfasis en que el presupuesto se ajuste a la situación fiscal y que sirva como un plan general de operaciones. También se presta atención a normas de buena gerencia en la evaluación de los estimados. En general, sin detenerse en detalles nimios, el Tesoro hace una labor encomiable con los estimados anuales, orientándose hacia la eliminación de duplicación y a cortes de aquello sin lo cual se puede pasar. En opinión de la mayoría de los observadores, los propósitos de la revisión presupuestaria se cumplen en su mayor parte con un mínimo de inconvenientes.

En la práctica del Tesoro no se dispone para la celebración de audiencias sobre los estimados con los funcionarios departamentales comparables a las que celebra el Negociado del Presupuesto en los Estados Unidos de Norteamérica. Dos cosas pueden ser la razón probable de esto. Pudiera explicarse en parte por el hecho de que los cauces normales de la aprobación del Tesoro de mes a mes representan una corriente constante de información útil sobre los planes y proyectos de los departamentos, a lo cual una audiencia no añadiría lo suficiente para hacerla necesaria. La otra parte de la explicación puede deberse a la idea de que decisiones responsables al nivel del Tesoro requieren alguna distancia institucional. Puede presumirse que la misma idea es la que prevalece en los procedimientos del Negociado del Presupuesto estadounidense que remata las audiencias con sesiones de revisión que celebra su director sin el beneficio de participación de los departamentos.

En muchas otras naciones el proceso presupuestario incluye conferencias informales durante la época del presupuesto entre la dirección superior de cada departamento y el Ministro del Tesoro con sus asesores principales. Estas conferencias se limitan usualmente a una o dos sesiones, pero cada una toma casi todo un día. La discusión gira generalmente sobre los puntos sobresalientes del propuesto plan de acción del departamento para el año fiscal venidero; y la cual conduce a veces al intercambio de uno o dos memorandos corroborativos. Las justi-

ficaciones escritas son breves porque se supone que los departamentos están lo suficientemente preparados con antelación para contestar en detalle cualquier pregunta que pueda surgir. Los resultados de dichas conferencias en el Departamento del Tesoro tienen de ordinario una buena oportunidad de sobrevivir la prueba de ácido de la acción del gabinete y el escrutinio parlamentario. Acudir al Departamento del Tesoro al tiempo en que se está preparando el presupuesto ofrece, por tanto, un fuerte incentivo a los departamentos ejecutivos no sólo de hacer un papel airoso sino de tener su casa en orden. Como resultado, en la mayoría de los sistemas presupuestarios no hay menos de cuatro foros en donde los planes de los departamentos se enfrentan a miradas inquisitivas. Primero viene el auto-análisis departamental. Luego, el Departamento del Tesoro. Más tarde sigue la discusión de gabinete. Y el cuarto foro es afuera, frente al público, en la reacción del parlamento al presupuesto. Entre estas cuatro etapas, el autoanálisis departamental, a la luz de la política general, es de gran importancia, tanto por lo que se ha hecho como por lo que se ha dejado de hacer.

7. *Especificidad presupuestaria.* Es elemental que un presupuesto no se debe organizar de modo tal que conceda la misma libertad que logra la recién casada cuando presenta su presupuesto bajo el rubro único de "Gastos misceláneos". Uno de los principios generales de presupuesto, cuya intención es la de lograr orden al propio tiempo que control, es el de la especificidad presupuestaria. Especificidad significa que en el presupuesto la cantidad total requerida debe dividirse en un número suficiente de sumas menores de modo tal que la aprobación determine el límite de actividades particulares a realizarse durante el próximo año fiscal. La especificidad convierte al presupuesto en un plan concreto de operaciones. Este encuentra su expresión en las partidas detalladas, en particular el patrón total de asignaciones sancionada por la ley de presupuesto.

Los principios de presupuesto han llegado a las prácticas contemporáneas desde el mundo ya un poco distante de los primeros gobiernos constitucionales. Con cuanta adecuación se ajustan estos principios a las condiciones del Estado moderno es algo que requiere constante análisis a la luz de las necesidades cambiantes tanto de la gerencia de la cosa pública como de las prácticas constitucionales. No hace muchos años que un director del Negociado del Presupuesto estadounidense escribió un penetrante artículo en que demostraba la necesidad de moldear de nuevo los principios tradicionales del presupuesto para hallar un equilibrio satisfactorio entre las exigencias de la responsabilidad contable y las de una administración efectiva. Conviene, pues, tener en cuenta que la especificidad presupuestaria desempeña un propósito útil solamente en la medida en que logra resultados beneficiosos.

El alcance de la especificidad presupuestaria está influenciado en diferentes países por más de una motivación. Fundamentalmente, la especificidad presupuestaria es un medio importante de colocar al ejecutivo bajo la dirección general de la legislatura. Tal cosa, sin embargo, presume una legislatura organizada de tal manera como para proveer una dirección integrada. Desgraciadamente, muchas legislaturas carecen de la fortaleza interior para proveer esa dirección especialmente en ausencia de un sistema de partidos que fomente la formación de una mayoría unida tras un programa y, por consiguiente, capaz de asumir sus responsabilidades legislativas.

Como cuestión de hecho, sin embargo, la dirección que pueda lograrse mediante la especificidad presupuestaria se desmenuza para reflejar los intereses personales de legisladores como individuos. Entonces, ningún detalle es suficientemente pequeño como para no ser congelado en el presupuesto ya porque sea importante por sus beneficios locales o por la oportunidad de premiar o castigar algunos funcionarios. La consecuencia puede ser, tal como alguien ha dicho, el crecimiento de un bosque de cifras en el que todos se pierden, excepto el burócrata con su pequeño mapa particular.

Básicamente, el grado de especificidad en que insiste la legislatura depende de su confianza en la aquiescencia del ejecutivo. Donde no hay seguridad, bien de que el ejecutivo haya de mostrar el respeto debido a la intención legislativa, o de que el gabinete sea capaz de acciones bien meditadas, el patrón de las asignaciones tiende a ser más detallado. Cuando no existen tales sospechas, la estructura de las asignaciones es por lo general más simple y hay menos inclinación a atar al ejecutivo de tal modo que tenga que ajustarse a la letra de cada subtítulo de partida. Sin sorpresa para nadie, el presupuesto francés ha tendido a representar la extrema especificidad, en su estructura general, llevando el detalle a más del doble de lo que se refleja en el presupuesto inglés. Lo cual no era óbice para que en Francia el control parlamentario efectivo sobre el presupuesto dejase mucho que desear.

La especificidad presupuestaria, en cuanto principio que sirve a la idea de establecer un orden, se relaciona con la clasificación funcional de los gastos así como con la distinción entre costos de operación e inversiones capitales; o entre gastos ordinarios y gastos que la ley define como extraordinarios. Como regla general los presupuestos se agrupan por departamentos u otras unidades de organización, aunque la clasificación por funciones ha progresado algo, como en el presupuesto inglés. La agrupación por funciones tales como justicia, comercio, salud, permite comparaciones en nuevas dimensiones. En la mayoría de las naciones se acepta hoy que una buena clasificación funcional es

una gran ayuda al considerar el balance de los programas en el presupuesto, en términos de sus componentes principales, a diferencia del equilibrio entre rentas y gastos. Hay mucha más similitud en la clasificación funcional que se utilice en distintos sistemas presupuestarios de lo que quizás cabría suponer. Lo que es más sorprendente aún es el hecho de que en la mayor parte de los casos, se puede observar una tendencia general a abandonar el detalle excesivo en la estructura de las asignaciones. En este sentido los distintos sistemas de presupuesto no se diferencian grandemente uno del otro.

Debe añadirse que la especificidad presupuestaria por sí misma es obviamente menos importante en sus resultados que la flexibilidad que se concede al ejecutivo de transferir fondos de un propósito a otro. Un ejemplo iluminador lo tenemos en la práctica inglesa, la que nos muestra una legislatura bastante generosa con el ejecutivo en comparación con casi todos los otros países. En términos de la Ley de Asignaciones, sólo las partidas principales (voto) tienen carácter obligatorio, más no los subtítulos. Con respecto a estos últimos, lo que se halla en un bolsillo puede usarse para rellenar otro si hay buenas razones para tal transferencia. Cuáles son o no los casos justificables lo determina el juicio del Tesoro que en esto, como en otras cuestiones, es muy sensible a la intención parlamentaria, ya sea ésta implícita o explícita.

Se supone que la aprobación del Tesoro actúe como el cotejo principal. La existencia de este cotejo hace innecesaria una estructura de asignaciones que señale cada partida. Como ya han descubierto otros países, un patrón de asignaciones indebidamente rígido trae como resultado una administración más complicada y un enfoque excesivamente formal. El efecto acumulativo resulta más gravoso a un gobierno eficiente que la posibilidad de ocasionales errores de juicio del ejecutivo o que algún caso de irresponsabilidad administrativa.

Como puede imaginarse, es un acontecimiento raro en cualquier país el que la estructura de las asignaciones o el sistema de cuentas subsidiarias sea objeto de una extensa reforma para hacerlos tan racionales y claros como sea posible. La reorganización de las cuentas presupuestarias llevada a cabo en Suiza últimamente se destaca como un intento excepcional de circunspección; asignándole a cada cifra de gasto y renta en el presupuesto una identificación por función mediante el uso de una fórmula uniforme de varios dígitos. En casi todas las naciones la estructura de las asignaciones contiene acertijos. En ocasiones, los diferentes principios lógicos que permiten el uso del concepto de asignación están en pugna en el presupuesto. Se hace casi imposible lograr cambios totales debido a la necesidad de obtener la aprobación de diferentes sectores tanto en la rama ejecutiva como en la legislativa.

8. *Aspectos específicos de los presupuestos militares.* Quizás más que ningún otro, los departamentos militares en casi todas las naciones de Europa occidental miran con recelo el proceso presupuestario. En cambio, para el primer ministro cada uno de los departamentos de los servicios militares ha sido un hermano mayor exageradamente grande. No es simplemente una cuestión del tamaño de las tropas, las operaciones y el dinero, aunque el capítulo militar del presupuesto ha sido siempre una gran proporción del total. El tratamiento presupuestario especial que los servicios armados han logrado obtener tiene mucho que ver con otros tres factores.

El primero de dichos factores es la evolución histórica de las fuerzas armadas desde los comienzos del Estado-nación. La potencia militar fue con frecuencia de importancia decisiva y el control civil vino con lentitud. El segundo factor, que apuntala al primero, fue la experiencia concreta y la continua amenaza de guerra a las que las naciones europeas se han visto expuestas en su historia reciente. ¿Quién tendría la audacia, si es que no la tontería, de poner a las fuerzas armadas bajo una dieta frugal cuando el dinero así ahorrado significaría el fin de la nación? Y, tercero, debido a estas circunstancias los departamentos militares han estado en posesión de un apoyo político potencialmente explosivo que, bajo un gobierno popular, el gabinete no puede pasar por alto.

Como resultado, los departamentos militares en cada nación han continuado ocupando de varios modos una posición privilegiada con respecto al presupuesto. En Francia, por ejemplo, al ejército le ha sido posible mantenerse fuera de los procedimientos normales de control de gastos departamentales, manteniendo su propia maquinaria administrativa separada. Es cierto que en Inglaterra la relación del Tesoro con los departamentos militares no es fundamentalmente diferente de la de los departamentos civiles. No obstante, existen ciertas deferencias. Por un lado, los departamentos de los servicios armados pueden obtener autorización para transferir fondos de una asignación principal (voto) a otra. Esta mayor libertad, sin embargo, no elimina el requisito de la aprobación del Tesoro. Debido a que las transferencias entre votos son excepcionales, el Parlamento expresamente se reserva para sí el poder de aprobar las decisiones del Tesoro relativas a tales transferencias, todo lo cual ha de ser informado a la Cámara de los Comunes.

Además, el ejecutivo en Inglaterra generalmente tiene considerable discreción para incurrir en obligaciones que se consideren necesarias para la defensa nacional. Esto es cierto aun para programas de defensa en que los gastos se han proyectado por un número de años.

Tales obligaciones pueden incurrirse sin sanción estatutaria para la medida iniciada por el gabinete. Parte de la justificación para esta práctica ha de encontrarse en la estrecha relación que une al gabinete con el parlamento por medio de informes. Los programas de emergencia de alguna importancia son delineados por los miembros del gabinete ante la Cámara de los Comunes y pueden ser objeto de amplio debate que a veces provee el equivalente de una directriz.

En contraste con el procedimiento normal de presentar los estimados, departamentales, el Tesoro acostumbra, simplemente, darle a los departamentos militares ciertas cifras para la orientación de sus estimados. Las cifras que se les fijan a ellos hacen las veces de tope presupuestario por debajo del cual hay libertad de acción. Si resulta imposible llegar a un acuerdo en cuanto a dicho tope, la cuestión corresponde al gabinete. En general, el examen que el Tesoro hace de los estimados militares es más superficial que la revisión en el caso de los departamentos civiles. De este modo se le extiende un alto grado de confianza a la competencia de los departamentos militares para planear y administrar en forma efectiva. Esta consideración superficial que el Tesoro les da a los estimados militares tiene su contrapartida en el hecho de que estos estimados se presentan al Parlamento por los mismos dirigentes de los departamentos militares.

El que se pueda o no permitírsele esta independencia a los departamentos militares, sin riesgos y bajo una supervisión general adecuada en ciertas cuestiones presupuestarias, es asunto que sólo puede contestarse según se evidencie su capacidad para comprender tanto el control civil como la economía. Con mucha frecuencia, la respuesta que da la clave de la solución, como muy bien lo entienden los ministros del Tesoro, se origina en el hecho de que los departamentos de los servicios armados se oponen tenazmente a tener a muchos husmeadores a su alrededor.

Debemos observar varias cosas para obtener una explicación. Una es el histórico secreto con que los ministros de guerra y marina manejan sus asuntos con el respaldo entusiasta de reyes y gobernantes. Otra es la inclinación natural de los departamentos ejecutivos de mirar el control central como una molestia intolerable. Debe también recordarse, sin embargo, que los regímenes populares conllevan la posibilidad de que el timón gubernamental esté en manos de partidos políticos que no tengan simpatía alguna por lo militar. Cuando los servicios sienten el corte, sólo reciben miradas indiferentes del público.

Aquellos que están convencidos de que los departamentos militares son inevitablemente los peores despilfarradores, obtienen poco apoyo de la mayoría de las naciones de Europa occidental. El ejemplo sueco en que los oficiales a cargo de economizar van hasta las filas, es

sólo la más reciente expresión institucionalizada de crear preocupación por los gastos. Quien quiera que esté familiarizado con la historia de la administración militar en Europa sabrá que en su mayoría las normas de frugalidad son más bien altas en términos comparativos. Esto no es raro si se recuerda que las fuerzas combatientes han experimentado en períodos sucesivos de guerras extensas, tremendas presiones para que logren el máximo con lo que tenían a la mano. Por el contrario, puede haber una gran tentación cuando hay largueza en el apoyo económico.

Probablemente no hay departamento militar alguno que haya podido existir sin fondos secretos. Estos han sido siempre una manzana de la discordia. Declaró cierta vez un presidente de Francia que cuando el jefe de Estado insistió en saber qué era lo que firmaba se le dio un pequeño pedazo de papel con sumas englobadas y nítidas, una de las cuales iba acompañada de esta explicación: "Aplausos para el Presidente". Jamás volvió a preguntar. No hay duda de que el control fiscal de los fondos secretos es un problema que no tiene fácil solución. Sin embargo, los fondos secretos están claramente en boga en una era de incertidumbre.

9. *El control legislativo del presupuesto.* Sin excepción el proceso presupuestario en el exterior, bajo sistemas democráticos, está organizado en forma de acción recíproca entre los poderes legislativo y ejecutivo. El ejecutivo realiza la labor básica. Como una cuestión elemental, sin embargo, el control formal descansa en la rama legislativa. Las maneras en que se ejerce este control dependen del carácter general de las relaciones ejecutivo-legislativas en cada sistema constitucional.

Donde se concibe al ejecutivo como el gerente gubernamental de una mayoría parlamentaria encargado de la ejecución de un programa en que dicha mayoría está acorde, el control legislativo puede permitirse operar a manera de una supervisión efectiva en términos generales. Donde los lazos entre el parlamento y el ejecutivo son menos estrechos, el control legislativo es más inquisitorial. No obstante, aun el control del tipo más meticuloso se ve forzado a respetar los límites prácticos. Cuando el control se extiende demasiado, se desgasta con pocos resultados. Aún más, si la maquinaria de la administración permanece mucho tiempo en la estación de inspección, no realizará su trabajo a cabalidad y comenzará a marchar trabajosamente.

La experiencia en el extranjero demuestra que, un control sobre el presupuesto indebidamente minucioso, coloca sobre el parlamento una tarea decididamente irrealizable que no contribuye significativamente a eliminar las mismas situaciones del lado del ejecutivo que, usualmente se aducen como prueba de que tal control detallado es indispensable. Debe añadirse, sin embargo, que el grado de lo que se considera como

el control apropiado, particularmente el ámbito del examen selectivo de cuestiones específicas, tiende a variar de país a país en relación con el *folklore* político nacional. La política presupuestaria se usa con frecuencia sólo como un velo de racionalidad tras el cual se ocultan los hábitos institucionales. En particular, y donde el control legislativo sobre el presupuesto es elaborado, los representantes electos, debido a su frustración, se inclinan a clamar por más control, mientras que los burócratas, exasperados, ruegan por un control menor.

El caso clásico del tipo de control amplio sobre el presupuesto se encuentra en Inglaterra, en la distribución de los papeles entre la Cámara de los Comunes y el gabinete actuando a través del Canciller del Tesoro. La iniciativa presupuestaria descansa en el ejecutivo en el sentido de que las propuestas básicas de gastos y rentas, bajo circunstancias normales, serán aprobadas con toda seguridad por la legislación.

El debate sobre los estimados en la Cámara de los Comunes llega hasta las normas de los departamentos individuales, pero generalmente está a una gran distancia de las materias que se examinan en los Estados Unidos por los comités de asignaciones del Congreso en sus prolongadas audiencias. No hay, de hecho, una contrapartida de estas audiencias en la práctica que sigue la Cámara de los Comunes. El paralelo más cercano de los comités congresionales de asignaciones son: el Comité de Cuentas Públicas y el Comité de Estimados. Ninguno, sin embargo, produce informes que ayuden en la consideración de proyectos de asignación pendientes.

El Comité de Cuentas Públicas desempeña lo que en esencia es una función interventora al examinar el récord de gastos en relación con las asignaciones previamente aprobadas. En este trabajo el comité utiliza como su fuente de consejo pericial, al Contralor y Auditor General y sus asesores, quienes examinan las cuentas departamentales cuando todavía la tinta está fresca. El Comité de Cuentas Públicas deberá dar su aprobación antes que el Tesorero consienta en un sobregiro de las asignaciones. El Comité de Estimados tiene un enfoque diferente; porque se ocupa de evaluar la efectividad con que los departamentos ponen en práctica la política pública, tomando los estimados como base.

Aunque el Comité de Estimados no tiene asesores pagados permanentes, ha hecho contribuciones notables a las prácticas administrativas inglesas, especialmente en sus informes más recientes, entre los que se cuentan aquellos rendidos durante la Segunda Guerra Mundial, período en el cual realizó sus labores bajo el nombre Comité Encargado de los Gastos Nacionales. En uno de estos informes el comité hizo influyentes recomendaciones para vigorizar los métodos y la organiza-

ción del trabajo de los departamentos, siguiendo en parte el prototipo de mejoras logradas por el gobierno federal en los Estados Unidos de Norteamérica.

Todo esto podrá dar la impresión de ser cuerdas muy débiles para atar el presupuesto; doblemente chocante al observador norteamericano si se considera lo que con frecuencia se ha conocido como la disposición autoinhibitoria de la Cámara de los Comunes con respecto al presupuesto. ¿Pero es que tenemos aquí tal autoinhibición? La mayoría parlamentaria pone a sus propios miembros en el mando y éstos acatan el programa de aquélla. La identidad de los partidos políticos y la cohesión característica del sistema inglés de partidos provee una conexión orgánica entre los dos centros de control; y una fuerte oposición hace improbable que el gobierno intente subvertir los cánones de la responsabilidad presupuestaria. Aún más, en el despacho de los asuntos del Tesoro existe mucha seguridad de que se conservará la esencia de la primacía parlamentaria.

Cierta sensibilidad a las corrientes de preferencias de los que lo apoyan en el Parlamento, incluyendo a los miembros de fila,* es la condición bajo la cual gobierna el gabinete. Dada esta sensibilidad, ¿no se daría el caso de que una prerrogativa presupuestaria formal de parte de la legislatura pronto acabaría por deformarse en un mero ritual? En otras palabras, en un sistema de gabinete al estilo inglés, ¿no es razonable esperar que al devolverle la iniciativa presupuestaria a la Cámara de los Comunes se le daría a ésta un control final sobre el presupuesto más firme que el que tiene en la actualidad?

Mucho de lo que precede parece ser cierto también de la cláusula constitucional de Alemania occidental que requiere el consentimiento del gabinete para todo voto parlamentario que aumente los gastos por encima del presupuesto recomendado. Allí, sin embargo, a despecho de la firme posición constitucional del Canciller, no existe solidaridad entre el ejecutivo y la legislatura como en el caso de Inglaterra. La limitación impuesta a la legislatura, por consiguiente, sirve principalmente de freno a las mociones originadas en sala motivadas por conveniencias políticas y aprobadas a la carrera; mientras que en Inglaterra tal falta de disciplina en las filas sería muy excepcional.

En contraste con el ejemplo inglés, muchos países depositan una gran parte de la responsabilidad legislativa sobre el presupuesto en un comité parlamentario. A este comité le concierne principalmente el control de los gastos. Generalmente, el comité resulta menos efectivo como supervisor de la política fiscal en su aspecto global, especialmen-

* El término inglés usado por el autor es "backbencher"; o sea, el que ocupa los escaños posteriores en la Cámara de los Comunes.

te en lo que toca a evaluar las posibilidades de que las rentas guarden relación con los desembolsos totales; y de llegar a una decisión con respecto a la correspondencia que debe existir entre estos dos grandes polos opuestos.

Se acostumbra que, cada uno de los miembros del comité de presupuesto sirva de *rapporteur* para un departamento en particular. El *rapporteur* para el Departamento del Trabajo, por ejemplo, puede dedicar varios días a los funcionarios parlamentarios y administrativos, individualmente o en grupos, escuchando lo que ellos tengan que decir acerca de los estimados del departamento, haciendo preguntas y examinando los archivos y cualquier otro material que les interese. Pueden solicitar también informes especiales y hasta girar visitas a oficinas fuera de la localidad. El comité en pleno celebra una serie de sesiones con los directores de los departamentos y sus principales subalternos, quienes no están en libertad de impedir el uso de los archivos cuando éstos se solicitan. El ministro del Tesoro es probablemente el huésped más asiduo del comité de presupuesto. Se acostumbra celebrar las sesiones a puertas cerradas a pesar de la agitación que se produce a favor de la asistencia de público. Como regla general, se hacen transcripciones taquigráficas de cada sesión, pero su tamaño no se acerca ni remotamente a las 50,000 páginas aproximadas de audiencias que anualmente se imprimen por los dos comités de asignaciones del Congreso norteamericano en años de actividad intensa. La acción legislativa sobre el presupuesto, se basa en los informes del comité de presupuesto.

Como es de suponer, los miembros del comité de presupuesto se convierten en figuras de extraordinaria importancia para los departamentos que les son asignados. Ha habido acusaciones en algunos países de que el comité de presupuesto actúa de gobierno invisible. A pesar de tal crítica, es difícil poner en duda que los comités de presupuesto han hecho mucho por darle fuerza y dirección al control parlamentario sobre el presupuesto.

10. *Evaluación general.* Para concluir, no es exagerado decir, basándonos en la evidencia de carácter general que hemos examinado aquí, que el detalle técnico y procesal del sistema de presupuesto, no empece lo refinado, no es un sustituto de la determinación y la disciplina políticas que pueden resultar de una combinación favorable de disposiciones constitucionales, de la solidaridad de los partidos y de la idoneidad administrativa. Quizás esté en orden añadir algunas palabras de evaluación general sobre el proceso presupuestario en el exterior. En todo sitio, aún en Inglaterra, se han alzado voces en pro de refinar el proceso presupuestario. Esta es una situación saludable sin duda,

porque hace más difícil que los asuntos queden arropados por la inercia. También es cierto, sin embargo, que los sistemas presupuestarios no son fáciles de trastocar porque usualmente tienen hondas raíces en los usos políticos de los distintos países. Esto no significa que un análisis comparativo del proceso presupuestario resulte un gesto vacío. Las prácticas presupuestarias en el extranjero ofrecen perspectivas valiosas al momento de considerar caminos alternativos de reforma.

Más aún, los nuevos problemas invitan a desviarse de los viejos trámites. Una de estas cuestiones es la de cómo controlar de manera satisfactoria los sectores nacionalizados de la economía. Por ejemplo, después de la Segunda Guerra Mundial en Inglaterra se ha prestado atención al grado hasta el cual, el Parlamento está preparado para exigirles cuentas a las industrias nacionalizadas. En esta cuestión, ambos el Comité de Cuentas Públicas y el Comité de Estimados han tenido ciertos obstáculos. Los libros de las industrias nacionalizadas son intervenidos por contadores comerciales responsables al ministro concernido. Así pues, los servicios técnicos normales del Contralor y Auditor General, quien sólo está autorizado a examinar las cuentas departamentales, no están a la disposición del Comité de Cuentas Públicas. El Comité de Estimados, en cambio, sólo examina las transacciones de aquellas corporaciones gubernamentales que reciben subsidios a través de asignaciones. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, le tomó a este comité más de cinco años revisar más de tres empresas de transporte aéreo. Finalmente, un comité nombrado para revisar toda la situación recomendó la creación de un nuevo comité permanente de la Cámara de los Comunes para atender los asuntos de las industrias nacionalizadas. Esta es la solución que se adoptó hace algunos años.⁸

⁸ Véanse de A. H. Hanson. "Parliamentary Control of Nationalized Industries", *Parliamentary Affairs*, vol. II (1958) pp. 328 y siguientes; Ernest Davies, "The Select Committee on Nationalized Industries", *Political Quarterly*, vol. 29 (1958) pp. 378 y siguientes. Véanse también los informes del nuevo comité permanente.