

# 1982: un presupuesto innovador

JUAN IGNACIO JIMENEZ NIETO

Lamentablemente, la celeridad con que se produce el debate de los Presupuestos Generales para 1982 está ocultando su singular trascendencia. Por primera vez, la Administración española ha realizado el esfuerzo de elaborar un presupuesto por programas de actuación concreto, y todo el quehacer público del año próximo —crucial para el orden social económico y político del país— se encuentra sintetizado en esos doscientos programas que se presentan.

político, económico y social.

El programa presupuestario, como categoría central de la nueva técnica, representa un quehacer concreto y dimensionado, una unidad de asignación de recursos humanos, materiales y financieros, un marco para la gestión, un centro de seguimiento contable y un objeto de evolución y control; implica responsabilidades específicas a nivel de los distintos poderes del Estado, de las diversas autoridades políticas y de los sucesivos escalones jerárquicos de la Administración.

De la adecuada comprensión y cumplimiento del papel que a cada uno de ellos corresponde depende el éxito o fracaso de lo que con su introducción se pueda lograr. Esto, ya está dicho, no será todo lo que ofrecen los manuales al uso o las disertaciones académicas;

pero, en cualquier caso, incomparablemente más de lo que permitía la arcaica concepción ingreso-gasto, borra de toda referencia explícita a metas, costes y responsabilidades gestoras.

## Vencer el cúmulo de resistencias

Asistimos estos días a la discusión parlamentaria de la veintena de volúmenes que integran los Presupuestos Generales del Estado español para 1982; con ellos llega a nuestra Administración pública un aura de modernidad. Quien tenga experiencia en este tipo de reformas apreciará el esfuerzo colosal del Ministerio de Hacienda de los últimos años por avanzar, paso a paso, en la adopción progresiva de un sistema radicalmente distinto al vigente desde 1850 y

en el que se formaron ocho generaciones fiscales y un centenar de promociones de sus cuerpos especializados. Vencer el cúmulo de resistencias inevitables en una innovación de esta envergadura supone un compromiso extraordinario del Ministerio impulsor, una decisión sostenida del Gobierno por superarlas y de la oposición por exigirle y una amplia difusión académica para formar a las nuevas generaciones de profesionales en la filosofía, conceptos, objeto y métodos de trabajo, rescatándolos del arcano tradicional de la administración financiera; porque el Presupuesto por programas no es materia confinada a sumar y restar caudales, sino verdadero plan de acción del Gobierno, políticamente pactado y técnicamente construido, que interesa por igual a toda la ciudadanía y concita el esfuerzo de todos los organismos públicos.

Sorprende por ello el desinterés cívico ante la actual discusión parlamentaria de un presupuesto como el español, programado por vez primera en su integridad. Todo el quehacer público del año próximo —período que apunta crucial para la política, la economía y el orden social de la nación— está ya encapsulado y sintetizado en esos doscientos programas gubernamentales: hay un ministro de Hacienda defendiendo la totalidad del proyecto a nombre del Ejecutivo, unos ministros arguyen sus opciones sectoriales y una oposición institucionalizada que escruta, distingue, enmienda, reformula o asume el plan de acción del Gobierno de turno: están dadas todas las condiciones objetivas para el logro de esos múltiples equilibrios implicados. Sin embargo, cualquier noticia contingente, avatar o escaramuza de partido, grupo, estamento o club parece captar la imaginación e interés popular y abrirse paso en los medios de comunicación con mejor fortuna que la discusión política y económica de los planes de Educación, Obras Públicas o Comercio Exterior para todo un año. Atribuyamos a la novedad del sistema el que el cuerpo nacional no se haya aún percatado de la verdadera dimensión del tema y siga pensando que la discusión presupuestaria

consiste en el tira y afloja de siempre para arrimar el ascua financiera a la sardina de cada cual. La clase política, sin embargo, debe saber ya a estas alturas con qué tipo de parrilla está preparando el condumio nacional de 1982 y dedicar a su adecuado aderezo buena parte del impulso actual.

## La posibilidad de evitar errores

Con todo ello, empero, no se habrá hecho sino empezar. Si algo tiene de ventajosa la tardía adopción española del Presupuesto por programas es la posibilidad de evitar los errores y fallos que han dado al traste o debilitado el sistema en buen número de experiencias comparadas.

En algunos países, el nuevo presupuesto ha fracasado por falta de continuidad en la voluntad política de su implantación, que requiere no menos de siete años de presión sostenida en los más altos niveles decisorios; en otros, por deficiencias en el manejo o falta de capacidad instalada para el complejo seguimiento mecanizado de unos programas que han de formularse, ejecutarse, modificarse, contabilizarse, controlarse y evaluarse en la noria del perfeccionamiento continuo; en otros, en fin, por falta de suficiente preparación interdisciplinaria —política, económica, jurídica, organizativa, psicológica y administrativa— de los miles de funcionarios implicados en cada nivel y etapa de la acción pública.

No parece amenazado el caso español por ninguno de estos tres peligros, aunque el primero siempre esté latente y sea principal responsable de los frenazos y retrocesos del sistema en los países más desarrollados, como acaba de acontecer en el modelo norteamericano. Pero la actual orientación del Ministerio de Hacienda apunta a la consolidación del proceso, y cabe esperar que cualquier futuro cambio político insista en preservarlo. De cómo se enfoquen desde ahora las etapas de ejecución, seguimiento y control dependerá el éxito definitivo de esta esencial reforma administrativa o su archivo histórico como una innovación más que la Administración pública resultó incapaz de digerir.

Es la hora del guiso. Los cocineros están en su sitio y parecen conocer el oficio. Al pueblo tocará decidir en su día si le dieron gato por liebre o si, con esta primera y fundamental piedra de toque, se ha puesto en marcha la reforma administrativa española.

Juan Ignacio Jiménez Nieto ha sido experto de las Naciones Unidas en programación presupuestaria y reforma administrativa.

En los países de mayor desarrollo administrativo —con Estados Unidos a la cabeza— es ya tónica la revolución conceptual y operativa que ha supuesto la concepción programática de los presupuestos públicos. Si de algo se ha pecado ha sido justamente de excesiva confianza en sus posibilidades como panacea redentora de los males endémicos de las Administraciones públicas, porque lo que la natura de la gestión gubernamental no da no lo resuelven Salamanacas académicas ni tecnológicas. En los últimos años asistimos a un cierto reflujó de esta ola universal, que empieza a dejar las cosas en su sitio, aprovechando cuanto de útil tiene el nuevo modelo presupuestario, libre de su primitiva etiqueta de *divina pomada* administrativa.

A los treinta años de su invención, el presupuesto por programas ha quedado en lo que puede y debe seguir siendo: un mecanismo racional de decisión política y económica, una explicitación de prioridades públicas, una visión sistemática de fines y medios coherentemente interrelacionados, una adecuación de recursos escasos a metas alternativas y una vocación de eficacia y eficiencia gubernamental; un equilibrio, en fin,