

SUMARIO

1. El significado del presupuesto (la ley de presupuesto - el plan presupuestario)
 - 1.1 El presupuesto como un programa político y un factor del poder
 - 1.2 Los objetivos y la estructura del presupuesto
2. Los métodos de elaboración y aprobación del presupuesto por el poder ejecutivo y legislativo
 - 2.1 Principios generales
 - 2.2 La elaboración del presupuesto por el poder ejecutivo
 - 2.3 El examen y la aprobación del presupuesto por el poder legislativo
3. La participación de las EFS en la elaboración y el examen del presupuesto
 - 3.1 Principios generales
 - 3.2 La participación de las EFS en la elaboración del presupuesto por el poder ejecutivo
 - 3.3 La participación de las EFS en las consultas sobre el presupuesto en el Parlamento
 - 3.4 Perspectivas y cambios

1. El significado del presupuesto (la ley de presupuesto - el plan presupuestario)

1.1 El presupuesto como un programa político y un factor del poder

El presupuesto determina en cierto modo los límites de la actuación del poder ejecutivo. Por ello no sólo constituye un esencial elemento directriz para el poder ejecutivo (el gobierno y los órganos de administración), sino también uno de los instrumentos más importantes de la realización del poder político. En el plan presupuestario el correspondiente programa político tiene una expresión cifrada. La repartición de los recursos financieros entre los ministerios, departamentos y otras instituciones está determinada por los objetivos políticos.

Para limitar las posibilidades del poder ejecutivo, la mayoría de los países delegó a sus parlamentos (órganos legislativos) poderes de aprobar resoluciones referentes al presupuesto. Sin embargo, hay que tener presente que el poder ejecutivo ejerce una gran influencia sobre la formación del presupuesto. Normalmente el poder ejecutivo formula proposiciones, a base de las cuales los legisladores adoptan resoluciones. Dichas propuestas se basan sobre la experiencia de la gestión práctica y las necesidades financieras de los años pasados.

Todo eso se debe al hecho de que el presupuesto depende en gran medida de las resoluciones aprobadas en el pasado. Los ingresos dependen fuertemente de la legislación tributaria vigente. A su vez los gastos se determinan, verbigracia, por las leyes relacionadas con pagos a los ciudadanos. Diversas instituciones con sus múltiples funcionarios también determinan gastos que se puede cambiar únicamente en el transcurso de un tiempo duradero. Por tanto, sólo una partida menor del presupuesto es realmente modificable y expuesta a la influencia por parte del poder legislativo.

1.2 Los objetivos y la estructura del presupuesto

La cantidad de los presupuestos en un país depende, por regla general, de la estructura del estado dado. En un estado federado, estructurado de manera descentralizada, puede haber más de cien o hasta más de mil presupuestos de los correspondientes niveles estatales (por ejemplo, del estado central, de los estados-miembros de la unión, de los territorios, de los órganos de administración local, etc.). De forma paralela al sector estatal existen frecuentemente fuera de la propia estructura de estado muchos otros sectores que cumplen tareas estatales. Sirve de ejemplo el sector de la Seguridad Social que, a su vez, puede tener varios segmentos (por ejemplo, el seguro de vejez, el seguro de desempleo, el seguro de enfermedades, etc.), que, por su orden, disponen de sus propios presupuestos. En su mayoría dichos presupuestos existen independientemente uno de otro, sin tener relaciones de subordinación. Son distintos los órganos competentes en la formación, el examen, la aprobación, la ejecución y el control de los presupuestos mencionados. Los organismos de nivel estatal más alto, lo mismo que el órgano superior de control estatal financiero (en adelante, la EFS - la Entidad Fiscalizadora Superior), son responsables principalmente de una parte de esos presupuestos, en particular, del presupuesto central o federal y de los presupuestos de las entidades de la Seguridad Social.

El presupuesto viene formado para uno o varios años. Siendo el ejercicio presupuestario plurianual, el presupuesto se divide en años presupuestarios por separado, lo que facilita, a la expiración de cierto tiempo, el informe y el control.

Todo presupuesto contiene el estado de gastos previstos para el período presupuestario dado y el estado de ingresos para cubrirlos. En principio la estructura del presupuesto puede variar en dependencia de diversos enfoques filosóficos de la gestión eficaz del proceso presupuestario. Así, verbigracia, los presupuestos pueden ser profundamente estructurados y contener hasta mil artículos, o bien pueden ser globales, como, por ejemplo, los de algunas entidades. Ciertos artículos pueden contener distintos tipos de gastos, por ejemplo, gastos de personal, gastos corrientes, inversiones, o bien pueden indicar la finalidad de gastos, verbigracia, gastos para determinadas necesidades sociales, estimulación de las actividades de investigación en cierto terreno.

Habiendo prevalecido en los años pasados los presupuestos deficitarios (orientados a gastos), hoy en día los que más se examinan, se adoptan y se ejecutan son los presupuestos orientados a la eficacia.

Los presupuestos deficitarios a menudo son profundamente estructurados y orientados a ciertos tipos de gastos. Por supuesto, la base de dichos presupuestos la constituyen objetivos y esperanzas políticos, aunque no siempre sean aparentes. En tales presupuestos no se determina el objetivo, sino la vía hacia el mismo. Si algunos artículos del presupuesto vienen obligatorios y los gastos como, por ejemplo, los de oficina, de correos y dietas se definen exactamente, la libertad de actuación del poder ejecutivo se ve esencialmente limitada. Por tanto, se estimula un modo de acción poco eficaz, aunque corresponda al plan presupuestario.

En cambio, los presupuestos orientados a la eficacia son menos estructurados en su mayoría. A menudo ellos contienen autorizaciones relativamente globales para las entidades de efectuar gastos. Lo que se plantea a tales entidades son determinados objetivos, por ejemplo, tipos de actividad que tienen derecho a desarrollar. Los presupuestos de esta clase dejan al poder ejecutivo una libertad relativamente mayor. En este caso son las mismas instituciones que bajo su responsabilidad deciden, de qué manera el objetivo planteado pueda ser alcanzado con la máxima eficacia. Sin embargo, la mayor dificultad consiste en concretar los objetivos, a fin de poder apreciar después, si los mismos hayan sido alcanzados.

Son frecuentes las suposiciones de que por medio de un presupuesto deficitario el poder legislativo pueda orientar al poder ejecutivo de manera más rigurosa. Pero no siempre es así. Siendo el sistema orientado a gastos, los objetivos a menudo aparecen vagos hasta tal grado, que el poder ejecutivo mismo a menudo no está en condiciones de considerarlos.

El sistema presupuestario ejerce una gran influencia sobre el grado de la eficacia del trabajo del estado y sobre el modo de repartición del poder entre las ramas legislativa y ejecutiva. En dependencia del sistema presupuestario, los métodos para formar el presupuesto pueden ser distintos.

PREGUNTAS:

- ¿Cómo se cubren los gastos estatales: por medio de un sólo presupuesto o varios (por ejemplo, del estado central, de los países-miembros de la unión, de los territorios, de la Seguridad Social)?
- ¿Cuáles presupuestos de los mencionados se refieren a los objetivos de la EFS?
- ¿Para qué período de tiempo se hace el presupuesto?
- ¿Se subdivide el presupuesto por los ministerios?
- ¿Conforme a qué criterios se subdividen los ingresos y gastos (por ejemplo, los gastos de personal, gastos pecuarios, inversiones)? ¿Cuántos artículos tiene un presupuesto?
- ¿Se indican en el presupuesto los objetivos o los resultados de las actividades?
- ¿Hasta qué punto el plan presupuestario es obligatorio para la ejecución o hasta qué grado es flexible? ¿Puede el poder ejecutivo permitir desviaciones de un plan presupuestario aprobado, en lo general o en algunos artículos? ¿Pueden los recursos transferirse para el año que viene?

2. Los métodos de elaboración y aprobación del presupuesto por el poder ejecutivo y legislativo

2.1 Principios generales

Son diferentes los modos para elaborar el presupuesto. En particular, en caso de un presupuesto profundamente estructurado y, como regla, deficitario, se utiliza normalmente el llamado método "de abajo arriba", cuando los órganos de nivel de base del poder ejecutivo formulan sugerencias que son sintetizadas por el gobierno y aceptadas, declinadas o enmendadas por el poder legislativo. En cambio, en caso de un presupuesto menos estructurado y normalmente orientado a la eficacia, se puede esperar que para la elaboración de los planes presupuestarios se aplique el llamado método "de arriba abajo", cuando el poder legislativo, por ejemplo, tomando como base los programas del partido o convenios de coalición haga proposiciones globales, las cuales el poder ejecutivo baje después a los niveles administrativos de base. En práctica tienen lugar más bien tipos mixtos.

En general el derecho presupuestario se considera como "el derecho regio" de los parlamentos, puesto que en este caso el poder legislativo está en condición, como se ha mencionado anteriormente, de ejercer una influencia considerable sobre el poder ejecutivo. Los fundamentos legislativos generales para la elaboración y aprobación del presupuesto se contienen parcialmente en la Constitución del país, parcialmente en las leyes corrientes (por ejemplo, en la Ley General Presupuestaria que determina los marcos generales del presupuesto o en la Ley de Principios Presupuestarios).

Por regla general el presupuesto se adopta en forma de un conjunto íntegro de leyes. Puede componerse de la Ley de Presupuesto y del propio Plan Presupuestario. La Ley de Presupuesto puede contener una importante autorización para el poder ejecutivo de ejecutar determinadas

actuaciones, verbigracia, el derecho a cobrar crédito por una suma dada, así como los principios generales de la ejecución del presupuesto, obligatorios para todos los ámbitos presupuestarios.

El Plan Presupuestario establece cálculos de gastos e ingresos para algunos ministerios y para cumplimiento de tareas determinadas. Otros renglones, importantes para el presupuesto, por ejemplo, la dimensión de impuestos o de las medidas, encaminadas a economizar recursos, se adoptan, como regla, fuera de la Ley Presupuestaria en forma de leyes separadas.

2.2 La elaboración del presupuesto por el poder ejecutivo

Según se ha indicado en el punto 1.1, la iniciativa para formar el presupuesto la tiene en principio el poder ejecutivo, cargándose sobre el Ministerio de Hacienda la responsabilidad de dirigir en nombre del gobierno la elaboración de un anteproyecto de presupuesto.

A fin de elaborar los cálculos presupuestarios, el Ministerio de Hacienda puede encargar a los ministerios sectoriales de las tareas previstas por el plan y plantear como objetivo la formación de los presupuestos separados. Puede, por ejemplo, marcar los principales índices político-financieros, definir el límite superior de gastos y dar otras instrucciones para hacer cálculos (por ejemplo, para formar el presupuesto de personal). Si los ministerios tienen algunos departamentos supeditados, a su vez demandan a éstos anteproyectos de presupuesto. El Ministerio de Hacienda comprueba la correspondencia de los proyectos, presentados por los ministerios sectoriales, a las tareas previstas por el plan. Habiendo divergencias de opiniones, se entablan negociaciones con los ministerios sectoriales acerca de las cuestiones controvertibles del presupuesto, después el gobierno toma una resolución sobre el proyecto de presupuesto. Una vez aprobada la resolución, el proyecto es sometido (por regla general, en un plazo fijado) a examen del parlamento.

Aparte del proyecto de presupuesto, el Ministerio de Hacienda o un ministerio sectorial a menudo traza un plan financiero plurianual, que refleja actividades económico-financieras en los años posteriores. Lo mismo que el proyecto de presupuesto, éste puede contener una planificación detallada o sólo un resumen general de desarrollo de los índices de presupuesto más importantes. Frecuentemente el plan financiero viene aprobado por el poder ejecutivo junto con el proyecto de presupuesto y es pasado al parlamento a título de información para consultas sobre el presupuesto.

En la parte del proyecto de presupuesto referente a los gastos e ingresos de la EFS (así como de otras entidades constitucionales), puede haber una cláusula en la ley, según la cual el proyecto de cálculos presupuestarios de la mencionada EFS ha de ser sometido al parlamento sin modificaciones, sean dichos cálculos diferentes del proyecto de presupuesto principal. De este modo se hace saber al parlamento el hecho de haber divergencias entre la EFS y el gobierno en cuanto al presupuesto de la entidad. Por tanto se excluye la posibilidad de que el gobierno influya por medio del presupuesto sobre el control financiero.

2.3 El examen y la aprobación del presupuesto por el poder legislativo

El procedimiento, volumen y duración de las consultas sobre el proyecto de presupuesto en el parlamento de cada país es diferente.

A menudo el Parlamento encomienda de las consultas sobre el proyecto de presupuesto a un comité especial, que se llama "el comité de presupuesto" o análogo, que somete a la sesión plenaria del parlamento proposiciones para la aprobación. A diferencia de otros comités especiales, éste no debe seguir los deseos de ciertos ministerios, sino representar los intereses de todo el presupuesto (por ejemplo, la limitación del crecimiento de gastos y de la deuda pública estatal).

Durante el examen del presupuesto surgen, como regla, muchas preguntas referentes a ciertos puntos que requieren un profundo conocimiento de los detalles. Estos conocimientos los parlamentarios los adquieren de manera diferente. Así, verbigracia, hay diputados que escuchan a los peritos, entre los cuales pueden haber también expertos de la EFS. Otra peculiaridad consiste en los llamados "informantes responsables". En este caso cada fracción nombra en el comité de presupuesto, para todo el período del mandato parlamentario, a diputados que intervengan como "informantes" por cada presupuesto separado, es decir por cada ministerio. Dichos "informantes" llegan a ser especialistas en cuestiones referentes a "su" ministerio. En el transcurso de las negociaciones con representantes de los ministerios sectoriales, así como con los de la EFS, ellos examinan cada artículo de un presupuesto separado, preparan todas las resoluciones del comité presupuestario referentes a estos ministerios.

Una vez realizadas las consultas finales acerca del proyecto de presupuesto, el comité de presupuesto somete sus sugerencias al pleno del parlamento para la toma de resolución. El pleno aprueba el presupuesto. Por regla general, el plazo para examinar y aprobar el presupuesto es fijado de modo tal que se permita que el presupuesto pueda entrar en vigor a tiempo, antes del comienzo del ejercicio presupuestario.

Realmente las posibilidades del parlamento para modificar el proyecto son a menudo limitadas por el hecho de que la mayor parte de los artículos del presupuesto vienen reglamentados por la ley (por medio de las obligaciones a base de las leyes o acuerdos). Sin modificación previa del reglamento jurídico fundamental, el Parlamento se limita a comprobar solamente si los gastos estén correctamente calculados en el anteproyecto de presupuesto. Una reducción de los gastos en la ejecución de las leyes, relacionadas, por ejemplo, con pagos a los ciudadanos, puede tener lugar sólo después de que se modifiquen dichas leyes. Esto se refiere también a los ingresos, que en gran medida se determinan por la Ley General Tributaria. Por eso en algunos países los parlamentos, aparte del presupuesto, adoptan también leyes tributarias.

PREGUNTAS:

- ¿La Ley de Presupuesto se adopta junto con el Plan Presupuestario? Si es así ¿qué mecanismos importantes de regulación de la ejecución del presupuesto contiene (por ejemplo, poderes para cobrar crédito)?
- ¿Qué otras leyes, verbigracia, las leyes tributarias, se examinan junto con el proyecto de presupuesto?

Por favor, describa los métodos de elaboración del presupuesto y de su aprobación en su estado?

- ¿De qué manera el poder ejecutivo elabora el presupuesto (algunas etapas)?
- ¿Existe una regulación especial para el separado presupuesto de la EFS?
- ¿Somete el poder ejecutivo al parlamento, junto con el proyecto de presupuesto, también una información, importante para la ejecución del presupuesto?
- ¿Cómo se examina el proyecto de presupuesto por el poder legislativo (algunas etapas del procedimiento)?
- ¿Qué posibilidades tiene el poder legislativo para modificar el proyecto de presupuesto por el poder ejecutivo? ¿Cuál es el porcentaje (sea aproximado) de los ingresos o de los gastos aprobado a base de las resoluciones de los años precedentes?
- ¿Existe en el parlamento un comité especial que examina el presupuesto?
- ¿Hay diputados encargados del presupuesto a título de "peritos"?

3. La participación de las EFS en la elaboración y el examen del presupuesto

3.1 Principios generales

Como resultado de su actividad de control, las EFS adquieren conocimientos profundos acerca de la actividad administrativa del poder ejecutivo. Al mismo tiempo descubren inevitablemente casos de prodigalidad, de gestión inadecuada de los recursos y de administración poco eficaz, y a causa de este revelan ingresos, obtenidos de manera injusta, y gastos innecesarios. Es por eso que las EFS tienen potencial para dar consultas al poder ejecutivo y legislativo en la etapa de elaboración del presupuesto.

En otros tiempos el objetivo principal del control estatal financiero consistía en comprobar con posterioridad las cuentas y lo correcto de la actividad financiera. Las EFS cumplen también determinadas tareas cuando se ejecuta el presupuesto. Además algunas EFS tienen poderes judiciales (arbitrales) con respecto a las actividades financieras del estado. Dichas funciones de las EFS tradicionalmente se reflejan en sus nombres (por ejemplo, la Cámara Federal de Cuentas de la RFA, Cour de Comptes o Tribunal de Cuentas). Pero en el presente, a los EFS se les

requiere con mayor frecuencia brindar recomendaciones para mejorar el estado de las cosas en el futuro, así como dar consultas al poder ejecutivo y también legislativo. En particular tales recomendaciones pueden ser utilizadas con eficacia durante la elaboración del presupuesto.

La participación de las EFS en el proceso de formación y examen del proyecto de presupuesto en varios países es diferente.

3.2 La participación de las EFS en la elaboración del presupuesto por el poder ejecutivo

Unas EFS gozan de amplios poderes en lo que se refiere a la participación en la formación del presupuesto por el poder ejecutivo, mientras que otras no tienen facultades algunas en este sentido.

De estar previsto por la Ley, durante la formación del proyecto las EFS pueden, a base de su propia experiencia de control, proporcionar consultas al poder ejecutivo. En este caso unas EFS tienen derecho a manifestar la iniciativa, otros pueden actuar solamente a pedido del poder ejecutivo. En algunos países los ministerios están obligados por ley a presentar sus sugerencias acerca del presupuesto no sólo al Ministerio de Hacienda, sino también a la EFS, a fin de que esta última pueda exponer a tiempo su criterio.

Prácticamente la incumbencia de la EFS puede ejercer una gran influencia sobre el procedimiento de elaboración del presupuesto, en particular, durante la elaboración de los anteproyectos presupuestarios por los ministerios sectoriales (incluidos los departamentos subordinados), así como durante la concordancia de dichos cálculos con el Ministerio de Hacienda. En este caso la EFS ha de comprobar lo convincente y lo correcto de las cifras, a cuya base se estructuran los anteproyectos presupuestarios, y compararlas con sus propios datos. Si, por ejemplo, las actividades, para las cuales se piden recursos presupuestarios, aparentan ineficaces o a su respecto surgen dudas de carácter legal, la EFS tiene que indicar eso. Asimismo ha de indicar que se puede economizar recursos o practicar cesantía de personal. En esta labor la EFS recurre a sus propios datos, obtenidos en el pasado en el transcurso de la revisión de ciertos ministerios y sus departamentos supeditados. A menudo tienen ventaja informativa frente a los representantes del Ministerio de Hacienda, lo que es gustosamente aprovechado por éstos últimos en los casos de desacuerdos con los ministerios sectoriales respecto a demandas presupuestarias.

3.3 La participación de las EFS en las consultas sobre el presupuesto en el Parlamento

En cuanto al examen del presupuesto en el parlamento, los poderes de las EFS difieren en dependencia del país. Las EFS pueden tanto asistir regularmente a las sesiones del comité presupuestario (incluyendo, por ejemplo, las consultas preparativas con los llamados "informantes" - compárese el p. 2.3), como estar invitadas por el Parlamento a las escuchas, según lo establecido en la ley, o carecer por completo de posibilidad de participar en este proceso.

En algunos países, donde las EFS influyen poco sobre la elaboración del presupuesto en el Parlamento, sus poderes se manifiestan más en la ejecución del presupuesto. Tales EFS pueden, verbigracia, congelar los medios presupuestarios o demandar su devuelta, si establecen actuación inadecuada del poder ejecutivo.

En caso de participar las EFS activamente en el trabajo parlamentario sobre el presupuesto, tienen derecho para consultas verbales y por escrito tanto formales, como informales, a base de su experiencia de control. Las EFS pueden llegar a ser para los diputados del Parlamento una valiosa fuente de información, ya que son no sólo competentes, sino políticamente neutrales, y no tienen sus propios intereses particulares. Pero, por otro lado, esto implica consultas e información para los diputados de todas las fracciones por igual.

Sin embargo, las propuestas de las EFS no siempre son aceptadas por los órganos parlamentarios, en particular, en los casos de no coincidir la apreciación política de los diputados con la apreciación legal presupuestaria y económica de las EFS. Y las EFS han de respetar eso. Al fin de cuentas, el éxito de las proposiciones, iniciativas e intervención de las EFS en el procedimiento de elaboración del presupuesto depende del hecho de que se basan sobre circunstancias minuciosamente investigadas, se presentan de manera convincente tanto por escrito, como verbalmente, y además se defienden hasta que sea políticamente posible.

3.4 Perspectivas y cambios

Con el desarrollo del control financiero independiente de la revisión con posterioridad de lo correcto a la comprobación, orientada al futuro, de la eficacia (compárese La resolución del XII Congreso de INTOSAI de 1986, el subtema I A) se incrementarán también los requisitos para las EFS en lo referente al apoyo del parlamento y el gobierno en la elaboración del presupuesto y la planificación financiera. El objeto y el contenido de estas consultas seguramente se cambiarán en el futuro. Actualmente en muchos países ya se está perfilando una tendencia del paso paulatino del plan presupuestario profundamente estructurado y deficitario al presupuesto, orientado a la eficacia.

Al mismo tiempo aumentarán las exigencias al contenido de las consultas, brindadas por las EFS al poder legislativo y ejecutivo. Las EFS pueden, por ejemplo, expresar su opinión en caso de formulación de los objetivos y tareas del poder ejecutivo, con la supuesta posibilidad de apreciar posteriormente, si los mismos hayan sido alcanzados. Asimismo, una vez frustrados los esfuerzos del poder ejecutivo de alcanzar los objetivos planteados, se puede pedir consultas a la EFS como un experto independiente y neutral. Éstas pueden dar a conocer, por qué razón, según su opinión, el objetivo no fue alcanzado, proporcionar al poder ejecutivo recomendaciones acerca de lo racional de las actividades o bien aconsejar al Parlamento que modifique los objetivos o los formule de un modo más concreto. Queda bien claro, que con ello las EFS corren el riesgo de injerir en las resoluciones del poder legislativo y ejecutivo. Es probable que todo vaya a depender del grado de las facultades exclusivas del poder legislativo de tomar decisiones políticas y de las posibilidades del poder ejecutivo de plasmarlas en la vida, efectuando las EFS consultas competentes y neutrales. En este sentido hay que encontrar la medida necesaria.

PREGUNTAS:

- ¿Puede la EFS facilitar consultas al poder ejecutivo durante la elaboración del presupuesto o participar en esta fase de una u otra manera?
- Por favor, describa brevemente las bases jurídicas, el modo y el procedimiento de la participación de la EFS.
- ¿Está la EFS en condiciones de conseguir modificaciones directamente en un anteproyecto de presupuesto del poder ejecutivo?
- ¿Puede la EFS, en el transcurso del examen del presupuesto por el poder legislativo, también dar consultas o participar en el proceso de uno u otro modo?
- ¿Participa la EFS en la elaboración de los presupuestos de otras instituciones estatales (por ejemplo, de los estados-miembros de la unión, de los territorios, de las entidades de la Seguridad Social)?
- ¿Quisiera Ud. que la EFS tenga posibilidades más amplias en el marco de la elaboración del presupuesto?