

Hacia un nuevo escenario presupuestario en la administración local: la planificación pública local y el presupuesto



I. INTRODUCCIÓN

La perspectiva tradicional del presupuesto como instrumento de control político-económico del órgano asambleario o plenario sobre la acción del ejecutivo ha sido, y aún hoy sigue siendo, la esencia misma de la configuración que el presupuesto tiene en todo sistema democrático. A través del presupuesto, el órgano colegiado al que corresponde la fiscalización de la acción política, conoce, limita y controla la acción del órgano ejecutivo, autorizándole una serie de recursos financieros para desempeñar su programa de gobierno.

Pero esta idea base del presupuesto, de un marcado y exclusivo calado político, se ha visto enriquecida por mor de los postulados de la Ciencia Económica¹ y de la Ciencia de la Administración, que han hecho objeto de su estudio a la institución presupuestaria, situándola, además del plano estricta-

¹ La integración orgánica de lo económico en lo político es una idea presente ya en los clásicos, en el marxismo y en el pensamiento institucionalista. No sólo lo económico condiciona esencialmente la esfera política, sino que deviene central en un sistema económico altamente politizado. Esta interrelación es claramente expuesta por Hutchison, T. W. en "La situación contemporánea; ¿vuelta a la economía política? La configuración política de la política económica"; *Revista Española de Economía*, mayo-diciembre 1978.

mente político, en el plano científico. De este modo el presupuesto aparece hoy en día presente en cualquier política pública que se implementa desde las instancias de poder como un instrumento de intervención, de planificación y de evaluación económica, pero, sobre todo, de elección, en lo que se ha venido a denominar el discurso del *public choice* o teoría económica de la toma de decisiones políticas².

Y es que el presupuesto es un instrumento claramente intervencionista en el tejido económico y social, que ha dejado de incumbir en exclusiva a las Administraciones Públicas, e implica a los ciudadanos, individual o colectivamente considerados. No se puede olvidar que el origen presupuestario se justifica en la idea de que los poderes públicos detraen una cantidad de recursos originariamente en manos de los particulares (a través de impuestos, precios, tarifas, cargas o gravámenes) y, previo paso por la caja única de la Administración, se redistribuye, con criterios políticos, en forma de aportaciones dinerarias, pero también produciendo bienes, servicios o regulación públicas. El impacto del presupuesto en la situación particular de los ciudadanos es la referencia última, y verdaderamente relevante, del presupuesto.

Con este panorama, el presupuesto deja de concebirse como un asunto del ejecutivo (los ciudadanos lo perciben como el mecanismo que convierte lo que pagan como contribuyentes, en lo que perciben como ciudadanos); y mucho menos como una responsabilidad excluyente del área de hacienda del gobierno (los distintos departamentos de gasto dejan atrás el papel tradicional de meros gestores del volumen de recursos asignado, y reivindican su papel activo en el proceso presupuestario). En definitiva, el presupuesto se “abre”: en primera instan-

cia, a los distintos estadios del poder ejecutivo; y en última instancia, a la sociedad; y, simultáneamente, sigue abierto al control político de los órganos fiscalizadores, y sigue vinculando la acción de gobierno futura.

Cuatro son, pues, las relaciones que traza actualmente el presupuesto:

- Límite a la propia acción de gobierno, que aparece vinculada por los compromisos y decisiones que tomaron en procesos presupuestarios pasados el mismo equipo de gobierno, u otro precedente.
- Consenso entre las distintas áreas de gobierno que deciden participar en todo el proceso presupuestario, conscientes de la importancia instrumental del presupuesto.
- Compromiso del gobierno con los ciudadanos y, particularmente, con sus propios electores.
- Muestra esencial de la tensión entre el poder asambleario o legislativo y el Gobierno que sostiene.

Las dos primeras muestran lo que podríamos denominar relaciones internas, y las dos últimas las relaciones externas, con el siguiente funcionamiento:

1. *El presupuesto como límite a la acción de gobierno.* El presupuesto es un instrumento de gestión continua. Recoge los compromisos adquiridos en momentos pasados y, por tanto, recoge en toda su dimensión el curso de la anterior acción de gobierno. Esto hace que, por muy innovador que pretenda ser un programa político, sus actores cuenten con un estrecho margen de maniobra que, no obstante, resulta suficiente para configurar una u otra opción ideológica. Y es que existen, básicamente, dos variables que pueden reducir o ampliar ese margen:

- La capacidad de crecimiento del presupuesto. Ya sea nominalmente, mediante el aumento cuanti-

² Tomás Carpi pone de manifiesto esta teoría y la declara inserta en la dinámica de la ciencia política, lo que supone un cambio radical con respecto al enfoque normativo tradicional del intervencionismo estatal de la Economía del Bienestar, ya que el proceso político y de toma de decisiones es ahora objeto de análisis de la Economía Política. Cuando menos, esto implica un importante avance en la apertura de la Economía a campos fundamentales de la asignación de recursos; Tomás Carpi, J. A.: “La teoría económica de la toma de decisiones políticas y la teoría del Estado: Alcance y límites del discurso del *public choice*; *Hacienda Pública Española*, n° 93, 1985 (pág 133).

tativo del volumen presupuestario; ya sea potencialmente, porque se utilicen elementos multiplicadores de los efectos del presupuesto sin incrementar las cifras del presupuesto.

- La elección de la técnica presupuestaria. Una técnica presupuestaria innovadora permite cuestionar la distribución presupuestaria precedente, reduciendo o eliminando gastos no deseados, y sustituyéndolos por otros empleos.

2. *El presupuesto como disciplina multidepartamental.*

El proceso de elaboración presupuestaria se ha concebido tradicionalmente como una tarea propia, casi exclusiva, del área de hacienda de la Administración Pública actuante. Particularmente, la financiación del Ente administrativo se ha visto como una responsabilidad inherente a la Hacienda Pública, y las fuentes de ingresos como una propiedad privada de aquélla, lo que le ha dado legitimidad máxima para intervenir en la distribución de los mismos a través del presupuesto³. Esta posición exorbitante o protagonista en materia financiera le ha permitido no sólo acaparar las decisiones sobre la política estrictamente económica, también influir decisivamente sobre la acción pública de las otras áreas de gobierno a través del ejercicio de la competencia presupuestaria. Y esto porque resulta incuestionable que las medidas administrativas que no se registran en el presupuesto, no tienen vocación de cumplimiento, por lo que es como si no existieran en el mundo administrativo.

Pero, si las clientelas de las políticas públicas incumben a cada uno de los departamentos de gasto, y si hay una tendencia reciente a hacer partícipes de los costes de los servicios públicos a los usuarios, parece más lógico que los recursos financieros que se asignan

a cada departamento sean también de su incumbencia y, con ello, se les dé una participación activa en la negociación y confección presupuestarias. Esto es, si el presupuesto moderno recoge, para cada organización y unidad administrativa, la medida de los objetivos y fines que se espera lograr, la participación en el proceso de asignación de recursos es tanto como la propia determinación de los fines de cada departamento. Aún más, si la gestión de la sección presupuestaria corresponde en buena medida (al menos para los gastos no centralizados) a la dirección de cada unidad gestora, una gestión eficiente de sus medios financieros debería ir acompañada de una recompensa en asignaciones futuras o, como mínimo, en la garantía de conservar las acciones sobre las que se ha gestionado con eficiencia, y para ello deben estar presentes y justificar sus opciones en el “reparto presupuestario”.

3. *El presupuesto como compromiso social.* El presupuesto constituye uno de los principales diálogos democráticos entre el Gobierno y los ciudadanos, particularmente con sus electores. A través de él se puede ejercer y concretar gran parte del programa electoral (al menos, cualquier compromiso que implique gasto o ingreso público) que fue ofrecido en su momento por los que aspiraban al gobierno (diálogo con los electores)⁴; y, con mayor amplitud, se lanza un mensaje a la sociedad con las principales líneas de actuación y políticas gubernativas.

Esto sitúa a los ciudadanos destinatarios en una posición activa, y así, a través del conocimiento y, aún más, de la participación pública en el mismo, se perfecciona esa relación de confianza que mantiene el sistema democrático. De ahí que podamos hablar de un derecho subjetivo por parte de los ciudadanos a intervenir en el proceso de toma de deci-

³ Piña Garrido pone de manifiesto un hecho incontestable como es que el Ministerio de Hacienda ha asumido la gestión estratégica de la Administración del Estado cada año, por corresponderle la aprobación de programas y, por tanto, los objetivos de gasto a los que se destinarán los recursos, sin perjuicio de que esto se hiciera mediante un proceso de diálogo constante con los centros gestores en sentido bidireccional y multidireccional; Piña Garrido M. D.: *La presupuestación por programas y el control interno de economía, eficacia y eficiencia en España*; Coedición Universidad Pública de Navarra y Editorial Tecnos; Navarra, 1998, (pág. 54).

⁴ Como en su momento apuntaron las teorías keynesianas, los votantes están fuertemente influidos por las condiciones económicas, hasta tal punto que, según Frey, la popularidad de los políticos y partidos viene definida por sus logros económicos; Frey, B.: *Modern Political Economy*; John Wiley & Sons, Nueva York, 1980.



siones que refleja el presupuesto (normalmente ejercido a través de grupos u órganos representativos)⁵.

Además de la información y participación en el proceso de elaboración presupuestaria, la ciudadanía vuelve a intervenir en un momento posterior, y no menos importante, midiendo los efectos presupuestarios. Esta medición no se refiere sólo a términos numéricos o monetarios, que interesan especialmente a los órganos de control, lo que importa a la sociedad, y debiera importar a los propios gestores públicos, es si el gasto empleado en una determinada política mejora o no su calidad de vida, esto es, que sus contribuciones obligatorias se ven recompensadas con un avance o un aumento de la eficacia de la actuación pública.

4. *El presupuesto como sostén parlamentario/plenario de la acción de gobierno.* La relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo se refleja en una situación de tensión y, al mismo tiempo, confianza permanente, en la que el primero (como conducta natural), trata de eludir hasta lo mínimo exigible el apoyo y el control en su acción pública, y el segundo trata de mantener inalterada su capacidad de autorizar la acción de gobierno. Este juego se da, como en otros campos, en el proceso presupuestario, en el que la falta de capacidad y formación técnica del órgano fiscalizador⁶ y el servicio de la burocracia a la decisión política que ejecuta⁷, conducen a una “extraparlamentación” de gran parte del proce-

⁵ Esta “democratización” del presupuesto puede generar contrapartidas como la aparición de *lobbies* en la arena presupuestaria, tal y como advierte Álvarez de Santamaría, F. J., en *El factor presupuestario desde la perspectiva de las grandes unidades administrativas*; IAAP, Sevilla, 2001 (pág. 74).

⁶ Piña Garrido advierte que: “...la técnica con que se elaboran los presupuestos y la forma en que se recogen y estructuran los créditos presupuestarios configuran el documento presupuestario tal y como éste es sometido a la aprobación del Parlamento y, por tanto, condicionan el conocimiento que el órgano legislativo puede adquirir del plan de actividad financiera presentado por el Gobierno y, con ello, todo el proceso de discusión y aprobación posteriores”; Piña Garrido M. D.: *La presupuestación por programas...* op. cit. (pág. 57).

⁷ Casahuga, A. advierte sobre el comportamiento activo de la burocracia en el enfoque económico: “Hacia una teoría económica de la burocracia”; *Hacienda Pública Española*, nº 52, 1978 (pág. 260).

Con más rotundidad, Breton, A. y Wintrobe, R.: *The logic of bureaucratic conduct*; Cambridge University Press; Cambridge, 1982, sostienen una relación entre burócratas y políticos basada en el intercambio y no en las órdenes y directrices, rechazando el principio weberiano de neutralidad de los subordinados (Weber, M.: *Economía y Sociedad*; FCE, México, 1984). A esto cabe añadir el peso electoral de los empleados públicos y su mayor información, lo que acrecienta su presencia relativa en el escenario político, Frey, V. A. y Pommereche, W. W.: “How powerful are public bureaucrats as voters”; *Public Choice*, vol. 38, nº 3, 1982.

so presupuestario. Además, la actual legislación presupuestaria no corrige (más bien facilita) la expansión competencial del ejecutivo durante el ciclo presupuestario.

Pese al tópico de la decadencia del sistema parlamentario, nuestro ordenamiento sigue reservando al poder legislativo la máxima decisión en el proceso presupuestario: su aprobación o rechazo, además del control posterior sobre el resultado de su ejecución.

Desde todos estos ámbitos (poder ejecutivo, poder legislativo, Administración Pública y ciudadanía) se reivindican cambios en el modo en que se formula, en que se presenta y en que se evalúa el presupuesto; cambios que profundicen en la economía, eficiencia, eficacia, transparencia y mejora en la gestión pública.

II. EL NUEVO MARCO PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO

En la Europa continental ha predominado hasta recientes fechas un modelo presupuestario configurado desde la óptica del control, lo que ha impreg-

nado toda la normativa reguladora de la materia (si bien, el control económico-patrimonial es sólo una de las facetas y potencialidades que ofrece el presupuesto). Por contra, en los países anglosajones (especialmente en Estados Unidos), el presupuesto se ha observado como un instrumento de gestión⁸ (sin obviar su condición limitadora del gasto público), de modo que se percibe y utiliza como un mecanismo de organización y dirección⁹.

Además, hoy en día nos encontramos en un entorno de reconsideración de los principios presupuestarios, que se aprecia en la propia evolución normativa que ha seguido la legislación presupuestaria en estos últimos años. El principio clásico por excelencia ha sido el de equilibrio presupuestario, que ha informado la tradición presupuestaria mundial durante mucho tiempo¹⁰, aunque se ha mostrado ineficaz para acabar con el déficit público y, de paso, con los efectos devastadores que originaba en la disponibilidad de recursos. De ahí que tanto en Estados Unidos como en la Europa comunitaria se ha dogmatizado el principio de estabilidad presupuestaria¹¹, inicialmen-

⁸ Novick, D. y Alesch, D. en “El presupuesto por programas: Los conceptos de sistemas en que se basan y la difusión internacional”; *Hacienda Pública Española*, nº 11, 1971 (pág. 248 y 249), advierten que: “... Por tanto, el Presupuesto cambia desde expresar simplemente los gastos como entradas (*inputs*) de un sistema administrativo, a una estructura de productos o producciones (*outputs*) que se desea que produzca el Presupuesto... el Presupuesto por Programas estaba concebido como un medio para llegar a un fin; no como un fin en sí mismo. Su finalidad es ayudar al Gobierno a desarrollar las formas más eficaces, más efectivas...”.

⁹ No resulta difícil encontrar muestras de esto desde la década de los años 60 del pasado siglo. Por ejemplo, Weidenbaum ya escribía en 1969 sobre el presupuesto planificado por programas que se estaba aplicando en ese momento por el Gobierno Federal de Estados Unidos a nivel departamental. No obstante, advertía el autor sobre la posibilidad de desarrollar un presupuesto por programas que abarcara toda la actividad del Gobierno: Weidenbaum, M. L.; *The Modern Public Sector*; Nueva York; Basic Books, 1989 (Capítulo 7º).

¹⁰ En lo que aquí interesa, también goza de una gran tradición en la Administración local española, tal y como pone de manifiesto Viñas Bosquet, J.P.: “Medidas de equilibrio y saneamiento financiero en las Entidades locales. Un análisis de la legislación europea”; *Revista CUNAL de Estudios de Administración local*, nº 91, 2006 (pág. 20). Y en este sentido destaca que existen desde hace años instrumentos en nuestra legislación financiera local tendentes al logro del presupuesto equilibrado, como la afectación del endeudamiento a la inversión o la disponibilidad de los créditos supeditada al compromiso de los ingresos que los financien.

¹¹ En una exaltación de las bondades del principio de estabilidad presupuestaria, Martínez Rico considera que la estabilidad presupuestaria ha permitido realizar una transformación estructural, no sólo de la economía, sino también del conjunto de aspectos sociales de nuestro país: la reducción del tamaño del Sector Público y el incremento de la libertad económica. Martínez Rico, R.: “El presupuesto como instrumento de Política Económica”; *Presupuesto y Gasto Público* nº 34; Instituto de Estudios Fiscales, 2004 (pág. 22 y 23).

Sin caer en un panegírico del principio de estabilidad, sí coincidimos con Martínez Rico en apreciar la política presupuestaria como el gran instrumento de intervención pública en la política económica, una vez cedida la política monetaria al Banco Central Europeo. Resulta incontestable y empíricamente demostrado que una política presupuestaria orientada a la estabilidad incrementa sustancialmente el margen de maniobra de la política económica, especialmente en momentos difíciles, y ofrece margen suficiente para la reducción de impuestos. Esto permite, en gran medida, que los acontecimientos no determinen la política económica, sino que sea ésta la que impulse el crecimiento económico y, en definitiva, marque el curso del desarrollo

te considerado desde una perspectiva rigurosa¹² y, en última instancia, desde una perspectiva más flexible¹³, entendiéndose como la contención del déficit a largo plazo. Para lograrlo, se han aplicado criterios como el cálculo y la contabilización rigurosa del gasto; se ha dispuesto una regulación más rigurosa de los procedimientos presupuestarios, especialmente de la modificación del presupuesto en vigor; y se ha corregido el incrementalismo automático del gasto¹⁴, sometiendo a examen anual los gastos de funcionamiento de los servicios, y reglamentando los gastos con vocación plurianual.

En este nuevo marco presupuestario, el control del gasto público que se impone, se puede lograr desde dos alternativas: limitar su crecimiento, o mejorar su gestión. La primera alternativa podría pasar por aumentar las fuentes de financiación, pero teniendo en cuenta la antipopularidad del aumento de la presión fiscal y lo gravoso que supone cualquier nuevo endeudamiento, parece más acertado optar por controlar el gasto, no tanto apostando por su reducción (en la que ya se ha

avanzado sustancialmente en los últimos años¹⁵), como consiguiendo mejores resultados en su gestión, y para esto el presupuesto resulta el instrumento ideal.

III. EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA LOCAL

1. La planificación pública

En general, la planificación implica una actividad o conjunto de acciones dirigidas voluntariamente hacia el logro de un fin preestablecido, con la intención de reducir a la mínima expresión los acontecimientos futuros imprevistos que pudieran interferir en esta actividad. Se trata de saber lo que se quiere hacer, cómo hacerlo, cuándo hacerlo, y qué medios emplear para ello. Con todo esto, se incrementan las posibilidades de que los fines previstos se alcancen en plazo razonable de tiempo (condición de eficacia), y de que ello se consiga sólo con los medios necesarios (condición de eficiencia)¹⁶.

Aplicada la planificación a la Administración Pública, supone el diseño de un conjunto de con-

económico. Por todo ello la política presupuestaria de futuro debería orientarse en la profundización de esta línea (exitosa hasta el presente), garantizando el equilibrio y estabilidad, y así continuar fomentando el gasto social y la inversión, al tiempo que domina el crecimiento del gasto corriente.

También han existido voces críticas con el principio de estabilidad, como Garcés Sanagustín, M: *La estabilidad presupuestaria en el Derecho Español*; IEF, 2004; o Aliaga Agulló, E.: "El proceso de reasignación de los recursos públicos en la futura LGP"; *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 120, 2003.

¹² La política presupuestaria española se ha situado en los últimos años dentro de esta línea rigurosa en la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria, teniendo en perspectiva a medio y largo plazo la consolidación del superávit presupuestario (lo que ha permitido hacer frente a gastos futuros imprevistos y dotar al presupuesto de margen suficiente para atender reformas económicas). Así, desde -6,6% de déficit público presente en 1995, se evolucionó hasta el 0,5 en 2003.

¹³ A raíz del debate que se abrió en el otoño de 2002 sobre reconsideración de la vigencia del principio como consecuencia del incumplimiento de los compromisos a los que obligaba el Pacto de Estabilidad y Crecimiento por parte de Francia y Alemania.

¹⁴ Como expone Martínez Rico: "El crecimiento del gasto público en términos del PIB ha sido una constante en prácticamente la totalidad de los países de la OCDE desde los años 60. Sólo a mediados de los años 90 este proceso se invirtió... En España la expansión del gasto público se concentró en los años 80, pasando de un porcentaje en términos del PIB de menos del 20% en los años 70 a un máximo del 45% en 1995". Pero, aunque el crecimiento del gasto público ha venido acompañado de un constante déficit, "...la evolución de la economía española se ha separado en estos últimos años del estancamiento europeo. La política presupuestaria ha continuado con el proceso de consolidación fiscal... aplicando de manera más ortodoxa las prescripciones teóricas sobre los saldos presupuestarios"; "El presupuesto como instrumento de Política Económica", op. cit. (pág. 18). Esta tendencia se sitúa en la línea asimétrica del ciclo económico en la Zona Euro que vaticinó Paul de Grauwe en 1992, aunque posiblemente pensando en una situación inversa a la que registra la evolución económica española; De Grauwe, P.: *The Economics of Monetary Integration*; Oxford University Press, Oxford. 1992.

¹⁵ Especialmente esta reducción progresiva se ha centrado en la contención del gasto corriente con la adopción de medidas como la contención salarial de los empleados públicos o el establecimiento de limitaciones a las ofertas de empleo público de las Administraciones Públicas, a través de las "Leyes de Acompañamiento" a los Presupuestos del Estado.

¹⁶ Coincidimos aquí con la idea expuesta por Álvarez de Santamaría en *El factor presupuestario...*, op. cit. (pág. 41).

ductas y acciones regladas, expresas, y deliberadamente previstas por los órganos administrativos, tendentes a la consecución de unos fines de interés público que, a su vez, han sido predeterminados como competencia del Ente Público. Si la actuación de cualquier Administración Pública es *per se* una actividad mayoritariamente reglada, la planificación adquiere especial interés, casi necesidad, en el comportamiento administrativo, máxime si partimos de la premisa de la escasez de recursos y su necesidad de programarlos *a priori*.

Aunque la planificación no es una técnica nueva en la actuación administrativa (el propio presupuesto desde su origen responde a la necesidad de programar los recursos), la planificación tradicional se ha limitado a la formulación de planes futuros, como mera continuación del presente, o como prolongación conceptual del pasado. Esta conducta, en el caso concreto de la Administración local, se ha producido en el mejor de los casos; en el peor, la actividad administrativa local se ha limitado a dar cobertura a la realidad que sucedía en ese momento, si es que no se trataba de acontecimientos ya pasados¹⁷.

Hoy en día se impone una planificación pública de mayor contenido y ejercicio intelectual, que establezca apriorísticamente las metas deseadas en el futuro y, una vez establecidas, diseñe las estrategias a seguir para alcanzarlas, y confeccione programas concretos de desarrollo y líneas de actuación

que tiendan a la consecución de aquellas metas¹⁸. Se trata de una actuación “dirigida” desde el primer momento, que reduce la incertidumbre de los hechos futuros; y “deslizante”, en la que las nuevas circunstancias que surgen en cada momento se incorporan a la planificación, modificando sus metas y estrategias (retroalimentándola), para acomodarse al contexto reinante y adquirir vigencia permanente. Se trata de la denominada planificación estratégica¹⁹.

Este nuevo modo de planificar, que demandan los ciudadanos; del que comienzan a concienciarse las Administraciones Públicas; y al que debe incorporarse el sector local al mismo tiempo que el resto del sector público; requiere, además de un importante ejercicio técnico, la superación de una dificultad principal: conseguir que su puesta en práctica resulte real y viable. En este punto, el talón de Aquiles de la actividad planificadora siempre ha estado en la determinación de los medios a emplear para conseguir los fines previstos. Esto es, muchos de los planes diseñados hasta ahora por las Administraciones Públicas no han medido, acompañado y, sobre todo, comprometido con su aprobación, el conjunto de medios que resultaban necesarios para su puesta en práctica²⁰. Particularmente, se ha planificado con independencia del presupuesto, lo que expone un fallo de base si la legislación actual concibe el presupuesto como el único instrumento apto para la distribución de recursos. Sin la

¹⁷ Un claro ejemplo de ello, precisamente circunscrito al ámbito presupuestario, lo encontramos en la realización material de un gasto y su correspondiente pago al acreedor de la Entidad local sin haber seguido la cadena administrativa que regula el gasto público. Es lo que se conoce como “factura en el cajón” y, hasta tal punto se asume su existencia, que la normativa local contable (con las cuentas de la ICAL 413 *Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto*, o 555 *Pagos pendientes de aplicación*, según el caso) y presupuestaria (con la técnica del reconocimiento extrajudicial de crédito), han previsto mecanismos para incorporar al presupuesto y a la contabilidad este tipo de gastos *contra legem*.

¹⁸ Como señalan Novick y Alesch: *El presupuesto por programas...*, op. cit.: “...la planificación no se detiene en la definición de la meta o finalidad, incluye el desarrollo de un plan orientado hacia la acción para alcanzar esos fines” (pág. 248).

¹⁹ El Informe para la implantación de un sistema presupuestario orientado a los resultados elaborado por la OCDE (París, 11 y 12 de marzo de 2002), entiende el enfoque estratégico como aquel en el que el modelo preestablecido se adapta a la realidad, y no al contrario. Para ello se precisa que el modo de gestión pública sea flexible, y pueda ajustarse a las necesidades de cada órgano administrativo.

²⁰ Incluso en los últimos años ha habido un afán planificador –quizá una “sobreplanificación” que ha denostado la planificación como técnica válida y útil en el campo administrativo–, en el que cada Administración Pública “necesitaba” hacer público algún documento de planificación, aunque gran cantidad de ellos no se ha correspondido con actuaciones reales, precisamente por su desconexión con el documento presupuestario.

consideración de los recursos (escasos por naturaleza), la planificación no pasa de un mero ejercicio teórico, sin trascendencia práctica, y la presupuestación se convierte en la única actividad programática de la Administración.

Esta dicotomía entre planificación y medios (casi planificación y realidad), por tanto, sólo se salva a través del presupuesto. Una vez encajada la planificación en el presupuesto, supera el riesgo de mera proclama, y adquiere virtualidad. Se trata, pues, de que la planificación, en concreto, los medios que precisa para las acciones previstas, se reflejen en el presupuesto (que supere la incertidumbre presupuestaria), y que utilice éste como su principal cauce. Además, este acoplamiento entre planificación estratégica y presupuesto debe mantenerse durante todo el proceso, de modo que a una corrección de medios, fines y/o acciones planificadas, debe seguir la oportuna reacción presupuestaria para dar cobertura a la nueva situación²¹.

2. Presupuesto y planificación

Si el funcionamiento de las políticas públicas supone la fijación de una meta o conjunto de metas a las que se llega a través del empleo de unos medios previstos, hasta llegar a la evaluación de los logros alcanzados, todos estos pasos pueden realizarse al dictado de las técnicas presupuestarias al uso. A falta de una técnica unánimemente aceptada que discipline este proceso, la elaboración y el tiempo presupuestarios pueden convertirse en el cauce adecuado para el proceso de toma de decisiones y para su elevación al rango de disciplina vinculante, aprovechando los efectos imperativos del presupuesto. No se trata de confundir el proceso de elaboración presupuestaria con la elaboración misma

de la política pública, pero sí de considerarlo más allá de un simple medio o componente de aquella para su realización efectiva. Cualquier acción que implique la política sectorial ha de contar con el instrumento presupuestario (al menos superar la barrera de asignación de medios) para ser operativa, y abandonar el plano de la mera declaración programática. El presupuesto no es sólo el objeto principal de la política presupuestaria específicamente considerada, puede ser también el cauce de plasmación de cualquier otra política pública parcial.

La planificación y la presupuestación comparten la necesidad de conjugar medios, prever objetivos y arrojar resultados, de modo que las diferencias en su funcionamiento se limitan: al factor temporal (diferencia que se reduce a través de los escenarios presupuestarios plurianuales); y a la mayor elaboración, alcance y evaluación de las metas en la planificación.

En relación con el factor temporal, los escenarios presupuestarios anuales acercan el presupuesto a la planificación²², pero no deben confundirse uno y otro. Aunque han existido tendencias administrativas y políticas tendentes a interpretar los recursos financieros como medida de acción –incluso, se mantiene una cierta conciencia en la Administración local de que el gestor que no llega a gastar íntegramente, o en un porcentaje elevado, los recursos que se le han asignado a través del presupuesto, carece de capacidad o habilidades para gestionar²³, gastar incluso con racionalidad, eficiencia, justicia, eficacia y economía no es gestionar los recursos, aunque ayude significativamente a ello. La presupuestación plurianual, a diferencia de la planificación, carece de estrategias, modos y acciones más allá de la mera programación de recur-

²¹ Al igual que la planificación, la presupuestación crea una retroalimentación entre todos los participantes en el proceso que le permite adaptarse a las nuevas circunstancias a través de las modificaciones de presupuestos o del fondo de maniobra. Por ello, ante un ajuste de la planificación, el presupuesto puede, y debe, responder con una adaptación de sus créditos y, en su caso, de sus previsiones de ingresos.

²² La necesidad de acomparar temporalmente el programa político y el ciclo presupuestario lo ponen de manifiesto Marlonny, K. y Smilock M. L.: *Business cycle and the political process*; Southem Economic Journal; octubre de 1981.

²³ Con los efectos devastadores que ello produce en la eficiencia administrativa. Esto da lugar a lo que habíamos expuesto en nota anterior bajo la denominación de “fiebre del gasto de fin de año”.



sos financieros. Ambos procesos comparten naturaleza previsor, pero la planificación estratégica tiene un contenido y una vocación más amplia, que abarca más que la mera ordenación de recursos en el tiempo.

Por todo, la relación ideal entre planificación y presupuesto pasa porque las acciones con implicaciones económicas que contemple aquella, tengan un adecuado reflejo en el documento presupuestario (se realicen a través de éste) y, a ser posible, con la misma identidad, detalle e información con la que se concibieron en el documento de planificación.

La planificación estratégica a través del presupuesto ya se ha “legalizado” en el comportamiento administrativo español con la previsión en la actual LGP de dos secciones dentro del Capítulo VI del Título II, dedicadas a este proceso²⁴: la primera rediseña los principios generales de la gestión presupuestaria (Sección 1ª), apreciándose el resurgimiento de los principios constitucionales de eficacia y eficiencia (hasta ahora insuficientemente considerados por el legislador), y la ampliación a otros como la objetividad y la transparencia; mientras que la segunda sienta la gestión por objetivos²⁵ en el

²⁴ Como afirma Piña Garrido: “...con la nueva Ley se pretende sustituir el actual sistema de presupuestación, gestión y control del gasto público por otro en el que los departamentos ministeriales deberán cumplir unos objetivos previamente establecidos, so pena de ver reducidos sus recursos en los presupuestos del ejercicio siguiente, y en el que los responsables de cada departamento tendrán mayor autonomía de gestión, mayor capacidad para introducir cambios en las asignaciones presupuestarias recibidas, de modo que puedan utilizarlas con mayor flexibilidad y eficacia. Se introduce en nuestro país, se afirma, un sistema de gestión por objetivos, un presupuesto de resultados”, Piña Garrido, M. D.: “Hacia una gestión por objetivos con la nueva Ley General Presupuestaria”; *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 122, 2004 (pág. 318).

En esta misma línea legislativa se sitúa la actual Ley General de Subvenciones, que busca la mejora en la gestión y el seguimiento de las subvenciones, así como el control de las asignaciones fraudulentas, para conseguir distribuciones eficaces y eficientes del gasto público.

²⁵ El funcionamiento de la gestión por objetivos podría resumirse según la siguiente secuencia:

- Los órganos políticos con capacidad de decisión en la materia afectada fijan los objetivos estratégicos (de mayor amplitud y vaguedad), y la dirección pública de cada área establece los objetivos operativos (más concretos).
- Los centros gestores se encargan de detectar los problemas o necesidades sociales o económicas relacionadas con estos objetivos que requieren intervención pública.
- Los centros gestores analizan los factores que la provocan, las actuaciones susceptibles y los destinatarios de las mismas.
- Seguidamente, ordenan su actuación en torno a estos objetivos a través de programas, que puede asociarse en grupos de programas o desagregarse en subprogramas.
- A lo largo del ejercicio presupuestario se mide la consecución de los objetivos mediante indicadores, diseñados por los centros gestores y recogidos en los propios programas presupuestarios.

sector público estatal (Sección 2ª), trasladando a una norma presupuestaria con rango de ley las propuestas de la nueva gestión pública (*new management*)²⁶.

El segundo elemento distintivo entre planificación y presupuesto se basaba en la mayor complejidad de las metas en la planificación. Y es que la presupuestación se circunscribe a objetivos cuantificables económicamente, mientras que la planificación pública abarca fines que no necesariamente implican gasto público. Además, aunque el presupuesto fije objetivos, una de las deficiencias que más se ha criticado en la programación presupuestaria es la falta de un sistema de evaluación de medios empleados y de resultados obtenidos. De hecho, la doctrina científica señala diversas y frecuentes ineficiencias en la fase de evaluación y control presupuestarios, a saber:

- Predominio del control de legalidad.
- Falta de indicadores financieros.
- Retrasos en la rendición de cuentas.
- Mayor preocupación por el gasto en sí que por los resultados.

3. La planificación pública local y el presupuesto. El presupuesto local como instrumento de planificación

El modelo de planificación pública justificado anteriormente resulta susceptible de traslado al subsector local, como parte integrante del sector público en el que se encuentra. Es más, su aplicación a la Administración local puede resultar especialmente útil por:

- La proximidad de su acción.
- La concreción de sus competencias.
- Su menor dimensión orgánica respecto a otras Administraciones Públicas la convierte en una estructura flexible (por tanto, apta para experimentar nuevas técnicas de funcionamiento administrativo).
- La mayor inmediatez en la producción de sus efectos.

A pesar de estas aparentes ventajas competitivas para adoptar la planificación pública, lo cierto es que, como en otros procesos de modernización de la Administración Pública española, los Entes locales, en general, se han mantenido en un papel pasivo (observador en el mejor de los casos), a la espera de que estos nuevos procesos vengan impuestos de la mano del legislador estatal. Esta inercia no resta importancia ni utilidad alguna al proceso de planificación, ni a su relación con el presupuesto que se expone, aunque hace fuerza en contra del proceso para su implantación.

El punto de partida de la planificación pública local debemos situarlo dentro del cuadro de competencias asignadas legalmente a los Entes locales (básicamente, en el artículo 25 LRRL para los Municipios; y 31 LRRL para las Provincias). Dentro de este cuadro competencial, las autoridades locales deben definir las prioridades u objetivos políticos (operativos) que pretenden alcanzar durante su mandato²⁷.

Los objetivos operativos deben ser incluidos, en una primera fase, dentro de un plan de acción local

-Junto con el autocontrol simultáneo a la ejecución del programa, aparecen unos órganos controladores que, mediante auditorías u otras fórmulas aplicadas ex post, comprueban los resultados y sus desviaciones, proponiendo las correcciones oportunas.

-Paralelamente a los resultados del programa (o *output*, esto es, los bienes y servicios públicos producidos), se mide el impacto que produce sobre la sociedad y en qué medida se resuelve la situación de necesidad (*outcome*). De este modo, la información obtenida en la última fase de aplicación del programa sirve de retroalimentación para decidir si se continúa con el programa en el próximo ejercicio presupuestario; se modifica; o se suprime, empleando los recursos en uno nuevo.

²⁶ Concretamente, el artículo 70, refiriéndose a la gestión por objetivos, determina que: "Los centros gestores del gasto responsables de los distintos programas presupuestarios establecerán, a través de la elaboración de los programas plurianuales a que se refiere el artículo 30 de esta Ley, un sistema de objetivos a cumplir en su respectiva área de actuación, adecuado a la naturaleza y características de ésta. Los sistemas de gestión y control de los gastos públicos deberán orientarse a asegurar la realización de los objetivos finales de los programas presupuestarios y a proporcionar información sobre su cumplimiento, las desviaciones que pudieran haberse producido y sus causas".

²⁷ Desde la óptica de la lógica democrática, los objetivos operativos deberían coincidir con los anunciados, de modo más o menos genérico, en el programa electoral que haya presentado el partido que aspiraba al gobierno local durante la campaña electoral.

que establecerá las líneas básicas de actuación tendientes a obtenerlos. Para mayor operatividad, este plan debería tener un horizonte temporal coincidente con el mandato de la Corporación local. De modo que, la primera conexión entre planificación y presupuesto se produce en este estadio, a través de los escenarios presupuestarios y de los programas de inversión y financiación plurianuales²⁸. Por tanto, en estos documentos plurianuales se puede reflejar una primera cuantificación de los objetivos del plan de acción local y, al igual que éste, se muestran como un documento flexible, abierto y revisable con ocasión de la aprobación de cada presupuesto anual.

El plan de acción, como documento generalista, necesita de planes parciales concretos, de ahí que deba estructurarse a través de distintas políticas públicas sectoriales, coincidentes con cada una de las áreas de actuación o gestión²⁹. Cada una de estas políticas sectoriales refleja el o los objetivos que le incumben por razón de la materia y cuenta con un proyecto de implantación en el que se prevé, de modo particular, las etapas, plazos, y actuaciones necesarias para lograr aquellos objetivos perseguidos.

Hasta aquí nos movemos aún en un plano puramente teórico o programático, es a partir de este momento cuando los planes diseñados son valorados materialmente a través de la asignación de medios, por tanto, cuando el presupuesto despliega toda su eficacia. La asignación de medios constituye un proceso de valoración y aprobación de las medidas mate-

riales necesarias para llevar a efecto el plan de acción local. En lo que aquí interesa, se podría distinguir entre asignación de medios económicos (todos lo que impliquen gasto público local) y no económicos³⁰. En este momento aparece el presupuesto general de la Entidad local como instrumento de programación económica de la política pública local, y donde la concreción del presupuesto anual, y sus efectos vinculantes, dan sentido a la política pública.

El reflejo presupuestario de la planificación pública local pasa por un primer proceso en el que se analizan las posibles alternativas técnicas, debidamente valoradas, que permitan alcanzar los objetivos fijados en un plazo de tiempo determinado. La valoración económica de cada una de las alternativas propuestas facilita la toma de la decisión presupuestaria ya que, una vez propuesta cada medida de acción, en función de la mejora y ventajas que produzca al interés público local, pero también de los recursos financieros y del período que necesite para su puesta en funcionamiento³¹, se decidirá cuáles de ellas deben realizarse (esto es, esencialmente, el funcionamiento del denominado "*public choice*"). En este punto es en el que se muestra con mayor claridad la utilidad de la técnica presupuestaria empleada.

Y es que la utilización de una determinada técnica presupuestaria no es sino un método para la asignación de los recursos disponibles entre las distintas propuestas. Particularmente, este proceso resulta sencillo si se opta por una técnica programática, en la que el presupuesto asigna los

²⁸ En *Cuestionario sobre Presupuestación Local*; Proyecto Ábaco, Serie Estudios de Divulgación. —dir. Martínez de la Riva Sánchez, J. L.—; CEMCI, Granada (1999); a la pregunta: "¿Cuál es el documento más imprescindible en la elaboración del presupuesto?", el 75% contestó que es el presupuesto del ejercicio anterior el documento más importante y sólo el 1,72% de los encuestados recogieron como más relevante el programa político del partido del gobierno local.

²⁹ Estas áreas de acción coinciden con las delegaciones por razón de la materia que realiza el Presidente de la Entidad local con ocasión del inicio del mandato, y a cuyo frente se encuentra un miembro corporativo del Gobierno local.

³⁰ Junto a la planificación económica, se hará necesario planificar los efectivos y medios técnicos y humanos precisos para su implementación. Aunque en este proceso el presupuesto no constituye el instrumento de asignación de recursos, incide directamente en él puesto que los citados medios necesitarán de la previsión presupuestaria que los ampare.

³¹ Lógicamente, la técnica elegida incidirá directamente en la mayor o menor disponibilidad de los recursos (según se utilice una técnica más o menos respetuosa con las asignaciones precedentes) y, por tanto, en la mayor capacidad de decisión local. Por otro lado, una técnica que utilice la responsabilidad en la gestión, estimula a los participantes hacia actuaciones nuevas o mejores que les permitan mantener o aumentar sus asignaciones.

recursos a cada una de las acciones (traducidas ahora en programas) que han sido prefijadas en la política sectorial. El resultado de esto son los programas y subprogramas presupuestarios que conforman el presupuesto general anual, y que reflejan, con efectos vinculantes, las líneas de actuación concretas de cada política sectorial³², lo que pone de manifiesto una nueva conexión entre planificación y presupuesto local. En este momento, la medida de acción pública adoptada en el presupuesto general adquiere contenido y despliega fuerza jurídica.

Una vez confeccionados los programas presupuestarios, se ejecutarán conforme se ejecuta el presupuesto y, una vez realizados, entramos en la última fase del proceso, en la que se miden los objetivos alcanzados y se evalúan las políticas y las acciones desarrolladas. Obligatoria y existirá una

evaluación final con ocasión de la terminación del periodo de ejecución (coincidente con el año natural); y opcionalmente, se pueden establecer evaluaciones parciales que permitan advertir posibles desviaciones (generalmente, a final de cada trimestre o semestre), e introducir las correcciones necesarias (esto dará a la planificación local un enfoque estratégico). De nuevo aquí se produce un entronque con el presupuesto a través de los indicadores de ejecución y realización presupuestarios³³ que se formulan con el cierre del ejercicio y a mediados del mismo (avance de la liquidación presupuestaria), de modo que, si procediera, se adaptaría el presupuesto (al tiempo que se corrige la medida de acción pública) a las correcciones oportunas a través de las modificaciones presupuestarias³⁴.

Una ventaja adicional que aporta este proceso conjunto de planificación y presupuestación consis-

³² Según este funcionamiento, la asignación de recursos presupuestarios encierra una verdadera selección de las inversiones y medidas de fomento que requiere cada acción. Aquellas que superen “la barrera presupuestaria” serán las que tengan finalmente reflejo en los capítulos 1 (recursos humanos asignados al programa); 2 (bienes y servicios corrientes necesarios para su funcionamiento); 6 (inversión real necesaria); y/o 7 (inversión indirecta a través de acción de fomento), del presupuesto de gastos.

³³ La valoración de resultados constituye una de las armas más eficaces de cara a la corrección de la política pública de la Corporación como ya advirtieran Novick y Alesch: *El presupuesto por programas...*, op. cit. (pág. 248): “...Es imprescindible un sistema de indicadores para ayudar a determinar los cambios del estado de un sistema...Analizando las diferencias entre lo que es y lo que debiera ser, se pueden hacer los planteamientos de los problemas”. A pesar de su importancia, la evolución legislativa local en esta materia se encuentra aún en fase incipiente. Así, la primera muestra de esto se introdujo una vez entrada en vigor la Ley de Haciendas Locales, con ocasión de una primera modificación a su contenido, mediante la que se exigía a los Municipios de más de 50.000 habitantes y las demás Entidades locales de ámbito superior, como documentos que debían acompañar a la Cuenta General, una Memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos y una Memoria demostrativa del grado en que se cumplían los objetivos programados con indicación de los previstos y alcanzados en relación con el coste de los mismos. Posteriormente, la actual ICAL ha introducido algunos indicadores de gestión en la Memoria anual (que ya expusimos en el correspondiente apartado), que han supuesto un avance importante en esta materia.

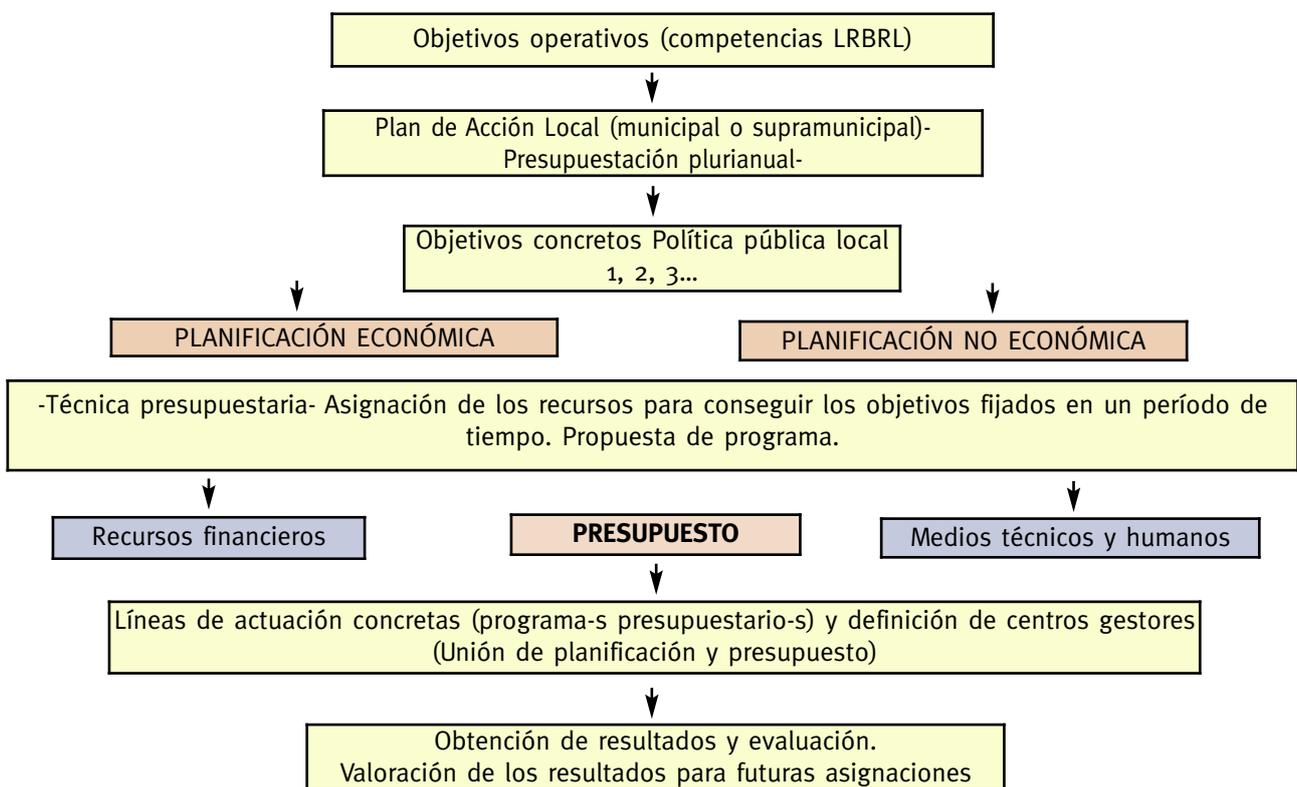
No obstante, aún quedan por experimentar en esta fase de evaluación instrumentos parapresupuestarios (sic) como la contabilidad analítica o la contabilidad de gestión, que ayuden a sistematizar los resultados. Se trata de adoptar instrumentos que permitan definir, para cada actividad o bloque de decisión, unos parámetros que expliquen de forma clara y medible las relaciones entre los productos o servicios producidos con otras variables explicativas. Ejemplos de estos indicadores de gestión serían el coste total por alumno, el número de alumnos por profesor, coste total por lector de biblioteca, número de visitantes de un museo por personal, coste por visitante, número de consultas por médico, coste de una cama hospitalaria, número de enfermos por médico, etc. El funcionamiento de estos indicadores podría responder a las siguientes pautas: en primer lugar, un análisis estático de los mismos referido a un solo ejercicio mediante el que se comparan los objetivos logrados con los previamente fijados y con los niveles óptimos de gestión. En segundo lugar, un análisis dinámico reflejando las desviaciones producidas en el ejercicio y las producidas respecto a los últimos ejercicios, que mostrará la tendencia de evolución. Y en tercer lugar, un análisis comparado entre los indicadores de la Entidad local analizada y los indicadores de Entidades locales de similares características por situación, población, desarrollo, volumen de presupuesto, etc.

³⁴ No obstante, el abuso de las modificaciones presupuestarias va en contra de lo que se ha venido a denominar “calidad presupuestaria” (la calidad presupuestaria mediría la mayor o menor corrección en los presupuestos originarios, de modo que una liquidación de presupuesto que arroje desviaciones importantes respecto a las previsiones iniciales, o que muestre un volumen

te en fijar un sistema de responsabilidades en la gestión. La presupuestación por objetivos, al igual que la planificación estratégica, permite definir los centros de responsabilidad de la Corporación. Para que se acoplen ambos procesos se necesitaría que la organización administrativa definida en el correspondiente organigrama, y ordenada según los obje-

tivos programáticos de la Entidad local, coincidiera con los centros con responsabilidad presupuestaria. De este modo, el sistema sienta la autonomía, pero también la responsabilidad, en la gestión de los centros gestores del gasto.

El proceso hasta ahora expuesto podría esquematizarse a través del siguiente gráfico:



En este esquema se aprecia cómo las fases del ciclo presupuestario se adaptan perfectamente a las etapas de la planificación estratégica, con lo que ambos desarrollos aparecen de modo sincronizado.

En definitiva, dentro del ciclo público local, el presupuesto local se presenta no sólo como un ins-

trumento al que obliga la legalidad vigente para controlar la acción de gobierno (visión restrictiva o clásica del presupuesto), hoy en día también se muestra como una herramienta para conseguir los objetivos fijados en el plan de actuación local, facilitando el proceso de decisión pública. En el contex-

importante de modificaciones presupuestarias, se alejará de la variable calidad presupuestaria, y viceversa), de ahí que resulte aconsejable la utilización de fondos de maniobra presupuestaria que absorban este tipo de correcciones, cuando se trate de correcciones cuantitativas.

to local el presupuesto se convierte en la principal muestra de la planificación pública local, de ahí que su elaboración suponga un conocimiento profundo de los medios humanos³⁵, materiales y financieros de la Corporación para procurar la optimación de

los mismos. Planificación estratégica y presupuestación programática o por objetivos aparecen en la realidad local como procesos “gemelos”, que pueden y deben discurrir de modo paralelo en la acción pública.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez de Santamaría, F. J., en *El factor presupuestario desde la perspectiva de las grandes unidades administrativas*; IAAP, Sevilla, 2001.

Breton, A. y Wintrobe, R.: *The logic of bureaucratic conduct*; Cambridge University Press; Cambridge, 1982.

Casahuga, A.: “Hacia una teoría económica de la burocracia”; *Hacienda Pública Española*, nº 52, 1978.

CEMCI: *Cuestionario sobre Presupuestación Local*; Proyecto Ábaco, Serie Estudios de Divulgación –dir. Martínez de la Riva Sánchez, J. L.–; Granada, 1999.

De Grauwe, P.: *The Economics of Monetary Integration*; Oxford University Press, Oxford. 1992.

Frey, B.: *Modern Political Economy*; John Wiley & Sons, Nueva York, 1980.

Frey, V. A. y Pommereche, W. W.: “How powerful are public bureaucrats as voters”; *Public Choice*, vol. 38, nº 3, 1982.

Hutchison, T. W. en “La situación contemporánea; ¿vuelta a la economía política?. La configuración política de la política económica”; *Revista Española de Economía*, mayo-diciembre 1978.

Marlony, K. y Smilock M. L.: *Business cycle and the political process*; Southern Economic Journal; octubre de 1981.

Martínez Rico, R.: “El presupuesto como instrumento de Política Económica”; *Presupuesto y Gasto Público* nº 34; Instituto de Estudios Fiscales, 2004.

Novick, D. y Alesch, D. en “El presupuesto por programas: Los conceptos de sistemas en que se basan y la difusión internacional”; *Hacienda Pública Española*, nº 11, 1971.

Piña Garrido M. D.: *La presupuestación por programas y el control interno de economía, eficacia y eficiencia en España*; Coedición Universidad Pública de Navarra y Editorial Tecnos; Navarra. 1998.

“Hacia una gestión por objetivos con la nueva Ley General Presupuestaria”; *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 122, 2004.

Tomás Carpi, J. A.: “La teoría económica de la toma de decisiones políticas y la teoría del Estado: Alcance y límites del discurso del *public choice*”, *Hacienda Pública Española*, nº 93, 1985.

Viñas Bosquet, J.P.: “Medidas de equilibrio y saneamiento financiero en las Entidades locales. Un análisis de la legislación europea”; *Revista CUNAL de Estudios de Administración local*, nº 91, 2006.

Weber, M.: *Economía y Sociedad*; FCE, México, 1984.

Weidenbaum, M. L.: *The Modern Public Sector*; Nueva York; Basic Books, 1989 (Capítulo 7º).

³⁵ Aquí se evidencia la necesidad de coherencia entre el presupuesto y los instrumentos de ordenación de los recursos humanos de la Entidad local (particularmente, del organigrama, de la plantilla y de la Relación de Puestos de Trabajo), lo que constituye un ejemplo más del carácter trasversal y polivalente del presupuesto como documento que trasciende de la mera realidad económica para convertirse en uno de los instrumentos base para la realización de las políticas locales sectoriales.