

La sociedad civil ante el control sobre el sector público

Ángel Bizcarrondo Ibáñez

Socio-Director del Centro de Estudios Garrigues

1. PRESUPUESTOS Y DEMOCRACIA

«La historia de los presupuestos y el desarrollo de la democracia occidental están íntimamente relacionados. Incluso antes de la existencia formal de los presupuestos en algunos países la Corona debía convocar las Cortes para la aprobación de gastos extraordinarios, normalmente asociados a campañas militares.

Durante siglos la exigencia de la aprobación de los gastos de la Corona o del gobierno no estuvo sometida a procedimientos regulares, ni para el establecimiento y recaudación de tributos, ni para la aprobación, ejecución y control del gasto. Las solicitudes de gasto se efectuaban cuando surgían las necesidades, sin plazos predeterminados, y frecuentemente cuando el gasto ya había sido realizado. En rigor no cabía entonces hablar de presupuesto, en el sentido propio del término. El presupuesto se establece cuando, para dar respuesta a las crecientes necesidades financieras del Gobierno, se regulariza el proceso de demanda y aprobación de las decisiones de gasto.

Los presupuestos se convirtieron en una oportunidad para establecer planes, fijar prioridades gubernamentales, asegurar que el gasto no excediera del límite de los recursos disponibles y controlar el buen uso de las finanzas públicas.

A finales del siglo XIX, en las principales democracias los presupuestos se habían asentado sobre un conjunto de principios, hoy denominados clásicos, que facilitaron la división de las funciones entre

el Gobierno y el Parlamento y contribuyeron a modernizar el proceso presupuestario al incorporar técnicas que incrementaban la transparencia y permitían establecer mecanismos de control. Sin embargo, en la actualidad, el presupuesto se ha hecho tan sumamente complejo que resulta opaco para la práctica totalidad de los ciudadanos, incluso para los parlamentarios, mejores conocedores del proceso. Resultan ilustrativas en este sentido las palabras de Joaquín Almunia recogidas en el libro *Los Presupuestos del Estado. Transparencia y Democracia*, editado por la Fundación por la Modernización de España, al referirse a su experiencia como portavoz de su grupo parlamentario en la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados: “Se nos envía mucha información. Sesenta y cuatro kilos de papeles llenos de números, de gráficos, de textos..., pero hay algo que los expertos en información y en comunicación saben mejor que los diputados: la cantidad de información va muchas veces en contra de la calidad de la misma.”

La transparencia sólo se produce de forma nominal, en el sentido en que la información sobre el gasto es publicada una vez aprobados los presupuestos. Se conocen las decisiones adoptadas, pero se ignoran los motivos en que se fundan, las alternativas analizadas y desechadas y las repercusiones efectivas del gasto.

Éste no es un fenómeno específico de nuestra democracia, por el contrario resulta muy general en los países avanzados, por lo que resulta fácil concluir que responde a causas comunes a todos ellos.

Uno de los aspectos que han influido con carácter determinante, a mi juicio, en la complejidad del proceso presupuestario ha sido el crecimiento del sector público en el último siglo. Hace cien años el gasto público en pocos países alcanzaba el 10% del PIB; en la actualidad en la mayoría de las sociedades desarrolladas el gasto público se sitúa en torno al 40% del PIB. El crecimiento del gasto ha impulsado la formalización del proceso presupuestario hasta convertir el presupuesto, salvo para un reducido número de especialistas, en un documento inabarcable, oscuro e incomprensible; el tecnicismo ha infectado el sistema de modo que paulatinamente los principios inspiradores de su funcionamiento se han fragmentado y diluido en el laberinto del procedimiento.

El reconocimiento del problema es, sin duda, un requisito previo a su solución, pero, como suele ocurrir en las dolencias complejas, resulta más sencillo el diagnóstico que el tratamiento; conseguir un mayor grado de transparencia es un objetivo deseable, pero hay que

constatar la dificultad de este empeño. Las líneas que siguen contienen algunas reflexiones orientadas con ese propósito.

2. LOS ESPAÑOLES ANTE LOS PRESUPUESTOS

Antes de analizar algunas propuestas para mejorar la información de los ciudadanos sobre las decisiones de gasto público, puede ser interesante interrogarse sobre la actitud de los españoles ante las finanzas públicas y el papel del Estado. Los sociólogos que se ocupan de las materias financieras vienen apoyando sus investigaciones principalmente en los trabajos del CIS sobre opinión pública y política fiscal, que se interesa con carácter sistemático desde hace años en construir una serie de informaciones que permiten conocer la evolución de la conciencia fiscal de los españoles y de sus actitudes ante los impuestos y el gasto público. Aunque los resultados de la encuesta experimentan ligeras variaciones de año en año, se mantienen relativamente estables y permiten afirmar que el 70% de los consultados piensa que el Estado está obligado a atender las necesidades de todos y cada uno de los españoles, frente a poco más del 20% que entiende que cada uno es responsable de su propio bienestar. Cuando se compara el resultado de esta encuesta con otras similares realizadas en otros países, especialmente anglosajones, el resultado, aproximadamente, se invierte: "... las opiniones sobre la cuestión en Estados Unidos (donde el 74% se inclina por la autorresponsabilización) y que incluso destacan sobremanera en relación con los de un país de acrisolada tradición estatista y asistencialista como Francia (en que las proporciones son 44% a favor de la opción estatista, frente al 49% partidarios de la autorresponsabilización", José Ignacio Wert, *La percepción de los ciudadanos ante los Presupuestos del Estado*¹.

Por otra parte, cuando los españoles son preguntados si estarían dispuestos a pagar más impuestos a cambio de mayores servicios públicos, puesto que también entienden que los servicios públicos son insuficientes, se manifiestan contrarios a esta idea en un 70% de los casos. Aunque desean mejores servicios públicos, no están dispuestos a pagar más por ello; esta aparente contradicción se explica por dos tipos de razones: en primer lugar, se parte de la convicción de que los impuestos no se exigen con justicia (así piensan el 75% de los consultados) y además se supone que hay mucho fraude (el 80% de los en-

¹ Al comentar esta cuestión con mis hijos, me hacen notar como posible explicación la distinta oferta de oportunidades entre estas sociedades.

cuestados cree que existe en mayor o menor medida fraude fiscal), y en segundo lugar, porque se piensa que el gobierno malgasta (hasta un 43% manifiesta que el gobierno malgasta bastante y hay un 40% que cree que malgasta algo, así que, sumados ambos porcentajes, se alcanza el 83% del total).

Todo ello define un clima de desconfianza hacia el Estado, desconfianza como gestor del ingreso, que no es capaz de distribuir con justicia la carga tributaria ni de exigirla, puesto que existe un fraude importante, y en segundo lugar, desconfianza como administrador del gasto, pues se supone que el Estado malgasta o no vigila adecuadamente el gasto público.

3. FORMALISMO Y DESCONFIANZA

Una de las características que definen a la sociedad española es la desconfianza que infecta nuestras relaciones públicas y que presenta múltiples manifestaciones; desconfianza de los ciudadanos respecto del Estado y de los funcionarios, de los funcionarios respecto del propio Estado y de sus ciudadanos, y desconfianza, por supuesto, del Estado respecto de sus funcionarios y de los ciudadanos, y en ese entramado de recelos y suspicacias se consume buena parte de nuestras energías sociales.

Aunque la cuestión exceda con mucho del propósito y del marco de este trabajo, puede ser oportuno dar entrada a un comentario, cuando estos días se justifican las aspiraciones de determinadas Comunidades Autónomas de constituir agencias tributarias con apoyo argumental en el modelo alemán. Como es sabido, en Alemania corresponde a los *Länder* la administración tributaria, de modo que, una vez liquidados sus derechos, transfieren al gobierno central el resultado restante de la recaudación conforme a las normas de distribución establecidas. Pues bien, el sistema alemán está fundado en la confianza entre las instituciones, que facilita la resolución de los conflictos y de las cuestiones de interpretación que puedan surgir en el momento del reparto. La experiencia disponible entre nosotros está lejos de asegurar un funcionamiento tan pacífico de un sistema análogo al descrito.

Volviendo al tema que nos ocupa, se puede constatar que la organización administrativa española, en buena medida, se ha construido teniendo como principio inspirador la desconfianza y ha encontrado en el procedimiento el instrumento sobre el que fundar las garantías del buen funcionamiento. Naturalmente, no me estoy refiriendo al

procedimiento entendido como cauce de actuación administrativa, que representa uno de los pilares que sustentan el Estado de derecho: el sometimiento de la administración a la norma jurídica; me estoy refiriendo a los excesos del procedimiento, que degeneran en un procedimentalismo estéril y contraproducente porque se ha desviado la acción administrativa de su verdadera finalidad para centrar todas las preocupaciones en el respeto al procedimiento, de modo que se subvierte el sentido de la acción pública al convertir al procedimiento de instrumento en fin; así entendida la actividad administrativa se orienta no tanto al servicio público como a eludir la responsabilidad del funcionario mediante el recurso a un procedimiento, cuyo cumplimiento, en general puramente formal, sitúa al agente público al resguardo de cualquier riesgo.

Llama la atención cómo esta preocupación por el procedimentalismo se ha incorporado al lenguaje; términos como “salvar la responsabilidad” o “incurrir en responsabilidad” han pasado a formar parte de la terminología habitual entre los funcionarios, es decir, que en buena medida se produce una traslación de la responsabilidad desde el funcionario al procedimiento.

No es extraño que en estas circunstancias el control, especialmente el control interno, se haya dirigido a la verificación a lo largo de todo procedimiento de ejecución de créditos del cumplimiento del principio de legalidad, que determina en la mayor parte de los casos una presencia continuada del controlador a lo largo del proceso de gestión. Este sistema de control previo ha supuesto una traslación de la responsabilidad del gestor hacia el controlador.

Subyace en este modo de proceder la creencia soterrada de que existe una cierta incompatibilidad entre eficacia y legalidad, aunque ello signifique ignorar que la Constitución (art. 31.2) exige que la programación y ejecución de los recursos públicos respondan a los criterios de eficiencia y economía.

Como es natural, la estructura del control interno condiciona el control externo, pese a que la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas establece con claridad que la función fiscalizadora de la actividad pública debe hacerse desde los principios de eficiencia y economía, además del de legalidad, lo cierto es que en este aspecto no se ha conseguido el resultado deseado “... el contenido del control interno, prácticamente consistente en exclusiva en el desarrollo de una función de fiscalización del principio de legalidad, de carácter preventivo y, por su naturaleza, aplicada sobre el procedimiento de ejecución presupuestaria, limita la potencialidad y el alcance que se puede dar

al control externo. De este modo, las importantes limitaciones del control interno están en el origen del incorrecto diseño institucional de nuestro sistema superior de control de la actividad pública, donde el Tribunal de Cuentas, como institución, aparece muy desdibujado en cuanto a las funciones a desempeñar y su integración efectiva dentro del modelo de gestión pública”, Jorge Onrubia, *Modernización de la institución presupuestaria española*.

No sería justo dejar de mencionar los esfuerzos que se han desarrollado para estimular sistemas de fiscalización *a posteriori* y por muestreo, aunque los logros sean claramente insuficientes. Cualquier avance en este campo requiere romper con modelos mentales muy arraigados; la función del fiscalizador no puede ser estimada por el número de “reparos” formulados, antes, por el contrario, la fiscalización debe consistir en una ayuda al gestor para cumplir con la legalidad, no en un método para obstaculizar su actividad. El buen fiscalizador ha de ser capaz de sugerir al gestor nuevas fórmulas respetuosas con la norma y que permitan alcanzar los resultados pretendidos, y, a su vez, el gestor debería apreciar al fiscalizador como un colaborador que le asiste para el mejor cumplimiento de sus objetivos.

4. DERECHOS Y DEBERES DEL CIUDADANO

Probablemente, uno de los logros más importantes de la humanidad que ha permitido el desarrollo de las sociedades democráticas ha sido el reconocimiento de los derechos individuales. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 son dos documentos trascendentales que sintetizan la sabiduría destilada como reacción a tantos sufrimientos, abusos y desdichas que han atribulado al género humano a lo largo de la historia.

El reconocimiento de su extraordinaria aportación a la causa del progreso hacia fórmulas de convivencia más justas no puede ocultar el hecho de que una mala o insuficiente pedagogía de los derechos ha fomentado una cultura de la pasividad y la queja que ha tenido un carácter expansivo, frecuentemente más allá de lo razonable, y ha inculcado en muchas personas la creencia de que todo debe ser gratis.

Dos son, a mi juicio, las causas que explican estas actitudes: la primera, porque no se ha producido una auténtica aceptación del principio de correlación entre derechos y deberes; los ciudadanos actuales somos plenamente conscientes de los derechos que nos asisten

pero no somos igualmente concededores de los deberes que nos corresponden.

La segunda causa se refiere a la generalizada tendencia a considerar como un derecho cualquier aspiración (así, por ejemplo, se habla del derecho a la salud, en lugar del derecho a la atención sanitaria, o, incluso, del derecho a la felicidad). De este modo, se convierte fraudulentamente el papel del esfuerzo personal por alcanzar un logro o la expectativa de un deseo en una demanda a la sociedad o al Estado para exigir aquello que supuestamente nos es debido.

Lógicamente, ambas preocupaciones habían estado presentes en el debate previo a cada una de las Declaraciones. Los revolucionarios de 1789 desecharon la inclusión de los deberes porque estaban fundando un orden nuevo y las obligaciones formaban parte del ominoso pasado, más interesante fue la reflexión sobre el contenido de los derechos, tal como reconoce Mirabeau, encargado de la redacción: “Una Declaración de Derechos es una obra difícil. Hemos experimentado una gran dificultad, la de distinguir lo que pertenece a la naturaleza del hombre de lo que ha recibido de tal o cual sociedad. Una Declaración de Derechos, si pudiera responder a una perfección ideal, sería la que contuviera axiomas tan simples, evidentes y fecundos; en consecuencia, que fuera imposible no aceptarlos sin incurrir en el absurdo.”

A continuación quisiera destacar dos manifestaciones de las actitudes descritas que tienen una especial relevancia para entender el modo de relación de los españoles con los Presupuestos.

4.1. El ciudadano como cliente

En los últimos tiempos se ha venido utilizando con gran profusión la expresión que identifica al ciudadano con la figura del cliente. La analogía presenta ventajas en la medida en que se corresponde mejor con la imagen de un Estado asistencialista, que señala el tránsito desde una Administración Pública, concebida para el ejercicio de las facultades, a una Administración orientada a la prestación de servicios, y resulta, sin duda, útil para estimular el celo de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones y aproximar la Administración al ciudadano.

Pero esta visión presenta también algunos inconvenientes porque, como toda perspectiva, implica una simplificación, cuando no una deformación de la realidad, particularmente cuando se considera al

ciudadano como contribuyente esta percepción no sólo es limitativa, sino que puede resultar errónea.

Es conveniente recordar que el cliente tiene la facultad de elegir quién le presta el servicio –un cliente cautivo no es propiamente un cliente–, y en esta capacidad de elección, que en el ámbito privado las normas sobre competencia tratan de defender, reside principalmente su poder y es la que define, en último término, la posición del cliente frente al proveedor.

De acuerdo con la lógica del mercado, el cliente trata de establecer la mejor relación de intercambio posible entre el servicio que recibe y la prestación económica que efectúa. Por otra parte, el concepto de cliente produce un alejamiento respecto de aquel que le presta el servicio. Normalmente, el cliente tiene interés en que se le preste el mejor servicio en las mejores condiciones, pero no tiene por qué sentirse preocupado por las consecuencias que de ello puedan derivarse para su suministrador, si éste obtiene beneficio por ello o le ayuda a cumplir sus fines.

Trasplantar los principios del mercado a la relación administrativa es un ejercicio de alto riesgo, especialmente cuando se considera al ciudadano como contribuyente esta concepción no sólo es limitativa, sino que puede resultar errónea.

Indudablemente, la administración tributaria cumple una función de servicio público que trasciende con mucho al servicio que se presta a un cliente; por supuesto que muchas de sus actividades se inscriben en lo que convencionalmente se denominan servicios (suministro de información, ayuda a la confección de declaraciones tributarias, expedición de certificaciones, gestión de aplazamientos de pago...), pero el núcleo central de sus competencias tiene otro carácter. No cabe imaginar que cuando actúa la inspección tributaria el inspeccionado sea un cliente, y, sin embargo, no por ello deja de constituir aquella un servicio público esencial; lo que ocurre es que este servicio es de naturaleza distinta, pues se realiza en relación con el conjunto de la sociedad y no directamente respecto de las personas sobre las que actúa. En este caso, la administración tributaria está protegiendo el interés general al tratar de asegurar que cada contribuyente cumpla con su obligación.

Anteriormente, al examinar la percepción de los españoles sobre el Estado, comprobamos la existencia de una cierta contradicción entre la imagen distante que provoca temor o recelo y, al mismo tiempo, la figura del ente obligado a proporcionar protección, ayuda y bienestar. Sólo desde esta perspectiva se admiten como inevitables los

impuestos, pero desde una actitud puramente utilitarista, es decir, se concibe el impuesto en términos de intercambio –tanto pago, tanto debo recibir a cambio–, los argumentos de solidaridad no están frecuentemente presentes en esta reflexión. En definitiva, ésta sería la exigencia de un cliente. Puestos a utilizar analogías tendría más sentido, probablemente, comparar la posición del ciudadano ante el Estado como si de un miembro de una comunidad de vecinos se tratara, en la que el Estado ocuparía el lugar del administrador y en la que todos deciden sobre el presupuesto, todos están obligados a aportar y todos se benefician del gasto. Nadie, salvo el afectado, vería con antipatía que el administrador tratase de cobrar la deuda pendiente de un vecino moroso y nadie le exigiría que afrontase gastos que requieran desembolsos no acordados; claro que todo este simbolismo deja sin resolver el principio de solidaridad y muestra la debilidad de cualquier enfoque simplista.

4.2. La educación cívica

Cuando hemos observado la actitud de los españoles ante el Estado han aflorado rasgos de lo que podríamos calificar como una cierta inmadurez democrática, que se manifiesta en insuficiente interés de la sociedad por los problemas del gasto público, como si se tratara de una cuestión ajena, propia de expertos, que no reclama la atención de los particulares. Tampoco los políticos y administradores del gasto público parecen muy preocupados por superar este estado de ignorancia, pues, en definitiva, hace a los ciudadanos menos exigentes con los resultados de la gestión pública.

De este modo nuestra vida pública está condicionada por las exigencias impuestas por el ciclo electoral. Cualquier problema cuya solución requiera decisiones impopulares en el corto plazo para producir beneficios más allá de los siguientes comicios será, presumiblemente, aplazada, eludida o disimulada, frecuentemente con un acuerdo tácito, y en ocasiones expreso, entre las fuerzas políticas. Los partidos tienen un objetivo prioritario: ganar las elecciones o, en su defecto, obtener un buen resultado electoral; lo que no sirve a ese propósito es postergado o descartado de los programas con los que se intenta captar el voto.

Por esta razón resulta indispensable que una sociedad bien estructurada políticamente disponga de resortes que se disparen a fin de corregir las deficiencias o superar las limitaciones del sistema, y, sin duda, el principal recurso es la educación cívica entendida como la

capacidad para convivir en sociedad, participar responsablemente en los asuntos públicos y distinguir conscientemente entre las distintas alternativas que se presentan.

La democracia no puede entenderse como un logro que se alcanza de una vez por todas y en el que una colectividad se instala de modo definitivo, sino como un proceso permanentemente amenazado por síntomas de descomposición uno de los más graves es precisamente la incultura provocada por la falta de transparencia. En una publicación reciente Fernando Savater nos alerta muy lúcidamente sobre el peligro de la ignorancia entendida como: “la incapacidad para expresar demandas sociales inteligibles a la comunidad o para comprender las formuladas por otros, el bloqueo que impide argumentar o calibrar los argumentos ajenos (orales o escritos), la carencia de un mínimo sentido de los derechos y deberes que supone –e impone– la vida en sociedad más allá de las adhesiones patológicas a la tribu o la etnia. Este tipo de ignorantes, todos ellos con derecho a voto, se opondrán probablemente a las reformas necesarias que impliquen algún sacrificio y secundarán a los demagogos que les prometan paraísos gratuitos o la revancha brutal de sus frustraciones a costa de cualquier chivo expiatorio. El auténtico problema de la democracia no consiste en el habitual enfrentamiento entre una mayoría silenciosa y una minoría reivindicativa o locuaz, sino en el predominio general de la marea de la ignorancia”, *El valor de elegir* (página 153), Fernando Savater.

5. EL CONTROL CIVIL DEL SECTOR PÚBLICO

En el transcurso del pasado siglo se ha producido un deterioro democrático en el proceso de aprobación y control del Presupuesto. Este fenómeno, de carácter general, que no se circunscribe a una jurisdicción territorial determinada, tiene su origen en la creciente complejidad técnica de un documento a través del cual se administra aproximadamente el 40% del PIB en los países desarrollados, lo que dificulta extraordinariamente la posibilidad de que los ciudadanos puedan estar debidamente informados de las asignaciones de gasto público que tanto les afectan y, lo que es más grave, les priva de intervenir en el proceso de decisión que como titulares de la soberanía popular les corresponde en derecho.

También hemos constatado que, junto a características que son comunes a ciudadanos de otras sociedades evolucionadas, los españoles tenemos peculiaridades que refuerzan o agravan este problema: una

cierta inmadurez en la visión del Estado, una actitud de desentendimiento de las tareas colectivas y una desmedida atribución de responsabilidades sociales al sector público.

Una democracia de calidad se asienta en una comunidad de ciudadanos conscientes de sus responsabilidades, lo que requiere una actitud de compromiso social y una adecuada información sobre las cuestiones que les conciernen. Naturalmente, la magnitud del problema trasciende con mucho el restringido marco de esta intervención, por lo que me limitaré a una consideración que, de modo un tanto simplista, podría formularse de la siguiente forma: ¿por qué a los administradores públicos no se les exigen comportamientos que son habituales en los administradores privados?

Por supuesto que rápidamente se argumentará que no deben confundirse el ámbito público y el privado, que ambos se rigen por criterios y normas de funcionamiento que no son equiparables, que forman parte de esferas de actuación distintas. Todo ello es cierto, pero permítaseme entonces expresar algunas perplejidades. Después de todo, sorprenderse, extrañarse, es empezar a entender. El asombro es el principio de la filosofía, decían los clásicos.

Sorprende que en los procesos electorales los partidos formulen compromisos de acción futura sin especificar su coste ni las fuentes de financiación del gasto, de manera que con gran frecuencia en los programas electorales se incluyen propuestas de muy dudosa, cuando no imposible, viabilidad. Sería impensable en el ámbito privado que se sometiera a aprobación de una asamblea un proyecto que no llevara asociado un plan económico-financiero justificativo de la factibilidad de las propuestas.

Sorprende que pase prácticamente desapercibido para la opinión pública un acto de tanta trascendencia como el de aprobación de la liquidación de la cuenta general del Estado por el Parlamento, cuando el legislativo tiene la oportunidad de verificar si el ejecutivo ha cumplido el mandado que se le dio y si lo ha hecho en la manera más eficiente.

Sorprende que un significativo conjunto de operaciones que representan obligaciones para el Estado o autorizaciones de endeudamiento de agencias, organismos o empresas públicas queden al margen del documento presupuestario y puedan, por consiguiente, sustraerse al control del Parlamento.

Sorprende que el Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas no se presente al año siguiente al del ejercicio presupuestario fis-

calizado, sino en un período posterior, generalmente en varios años, cuando es un principio ampliamente aceptado que la función de control resulta tanto más eficaz cuanto más próxima es al momento de realización de los hechos.

Sorprende que el contenido de control, también del control externo, verse sobre cuestiones de legalidad y regularidad en mucha mayor medida que en aspectos de eficiencia que permitan verificar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos y el coste en que se ha incurrido, lo que requeriría precisar los objetivos del gasto, definir los indicadores a utilizar y disponer de una base estadística adecuada.

Sorprende que un elevado porcentaje del gasto total contenido en el Presupuesto está condicionado por decisiones, acuerdos o compromisos anteriores que vinculan a los Gobiernos en períodos, en ocasiones muy prolongados. Esta tendencia previsiblemente se acentuará en el futuro por razón de compromisos legales o internacionales, con lo que, de hecho, los presupuestos se enmarcarán en un esquema temporal superior al ciclo anual.

Evidentemente, este conjunto de cuestiones no agota el repertorio de interrogantes posibles, ni siquiera apunta los problemas más graves, simplemente puede ser útil para poner de manifiesto la necesidad de abordar una reforma de la institución presupuestaria en el sentido de hacerla más comprensible para los ciudadanos –también para los expertos– y dotarla de mayor transparencia.

Dado que hemos planteado, con las debidas reservas, una analogía en el diagnóstico entre el ámbito público y el privado, podríamos también extenderla a las posibles soluciones. De modo similar al que la razonable preocupación de las autoridades por el buen gobierno de las empresas ha llevado a promover comisiones de estudio sobre los principios que deben regir el buen funcionamiento de las sociedades mercantiles que se ha materializado en una Ley de Transparencia, cabría pensar en la constitución de una comisión de parecida naturaleza para actualizar los principios reguladores de una institución presupuestaria más democrática y participativa.

A modo de conclusión podemos resumir que la sociedad española muestra un reducido interés por los problemas del gasto público. El proceso de discusión y aprobación de los presupuestos tiene escasa repercusión en la opinión pública, y aún tiene menos reflejo en los medios de comunicación el acto de rendición de cuentas. Aunque en el corto plazo la desinformación hace a los pueblos más dóciles y facilita la vida de los gobiernos, ello dificulta la solución de los proble-

mas de fondo que requieren, en principio, soluciones impopulares y que sólo pueden abordarse con el apoyo de una sociedad bien informada.

Una sociedad será tanto más democrática en la medida en que sus ciudadanos estén mejor informados, por lo que se debe profundizar en todos los aspectos relativos a la transparencia de las cuestiones referentes al gasto público, interesando a la sociedad en todos los temas relevantes para la adopción de las grandes decisiones políticas que, en último término, son decisiones de gasto público.»