¿Es el presupuesto demasiado técnico para el público?

«Dejen el presupuesto a los profesionales». El argumento tiene una superficie pulida. Las finanzas públicas son genuinamente complicadas: los códigos tributarios se extienden por miles de páginas, las transferencias intergubernamentales dependen de fórmulas que pocos ciudadanos podrían reproducir, y una sola partida presupuestaria puede ocultar un instrumento de deuda, un subsidio o un pasivo contingente. De esta complejidad, el mito extrae una conclusión tranquilizadora: que el papel que corresponde al público es confiar en el arreglo, votar de vez en cuando y dejar que manos expertas gestionen el dinero. La pericia, según esta visión, sustituye al escrutinio. La afirmación merece ser tomada en serio, porque su premisa es verdadera: los presupuestos son técnicos. Su conclusión, sin embargo, no se sigue. La tecnicidad es una razón para hacer que las decisiones fiscales sean *verificables*, no *inverificables*. Cuatro pruebas deciden la cuestión.

El consentimiento tributario: pagar no es lo mismo que estar de acuerdo

Un presupuesto no es un parte meteorológico. Es una reclamación sobre los ingresos de otras personas, impuesta por ley. Cada impuesto recaudado toma dinero que un hogar o una empresa habría gastado, ahorrado o invertido de otro modo. Por eso la pregunta «¿quién estuvo de acuerdo con esto?» no puede descartarse como una tecnicidad. El consentimiento a la tributación ha sido siempre la cuestión fiscal más antigua de la política, y se responde no por la elegancia de la aritmética, sino por si las personas que pagan tienen voz institucional en lo que se les quita y para qué se destina.

El libro blanco que sirve de base a este ensayo enuncia el principio sin rodeos. La Asamblea Popular Nacional, dice, ejerce el poder de examinar y aprobar «el presupuesto estatal y el informe sobre su ejecución» — en el original, 对国家的预算和预算执行情况的报告行使审查和批准权. Pero la aprobación solo tiene ese peso si es un examen real y no una ceremonia: acceso a las cifras, tiempo para cuestionarlas y la capacidad práctica de decir que no a una partida. Una legislatura que recibe un presupuesto que no puede interrogar no está consintiendo en nombre del público; está presenciando. La misma lógica se aplica a cada contribuyente. Si el público no puede ver lo que se aprueba en su nombre, entonces el consentimiento que supuestamente dio es una ficción sostenida por la distancia: las cifras están demasiado lejos, demasiado agregadas, demasiado tarde para impugnarlas.

Los defensores del mito responden que las elecciones proporcionan el consentimiento, y que entre elecciones hay que dejar en paz a los profesionales. Las elecciones sí confieren un mandato, pero un mandato

para gobernar no es un cheque en blanco sobre cada partida. Un gobierno elegido con una plataforma de mejores escuelas puede aun así gastar la asignación de educación en gastos administrativos; un gobierno elegido para reducir la deuda puede aun así endeudarse mediante vehículos fuera del presupuesto. El consentimiento dado una vez, en términos generales, no cubre cada exacción concreta que sigue. Precisamente por eso los presupuestos se aprueban anualmente y no una vez por ciclo electoral: el consentimiento tiene que renovarse frente a las cifras reales, año tras año.

Presupuestos abiertos: la divulgación es la condición de la confianza, no su sustituto

Si la confianza bastara, ningún gobierno necesitaría publicar un presupuesto. El hecho de que los gobiernos lo hagan —y de que los reformistas sigan exigiendo más— nos dice lo que la confianza requiere en realidad. En 2014, el Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional de la República Popular China adoptó la primera revisión de la Ley de Presupuesto desde que la ley entró en vigor en 1995. La revisión introdujo disposiciones detalladas sobre el acceso público a la información presupuestaria, exigiendo a los departamentos de finanzas que publicaran los presupuestos y las cuentas finales dentro de los 20 días siguientes a su adopción por la legislatura, y dando al público acceso a la información sobre las deudas, las compras, los presupuestos y las auditorías de los gobiernos locales. En la reunión del Consejo de Estado que siguió, el primer ministro Li Keqiang expresó el principio en lenguaje llano: «El pueblo debe estar informado de cómo se gastan los fondos fiscales y de qué se ha hecho con el dinero. El público debe poder controlar si el gasto es razonable o no». Añadió, sobre los presupuestos de todas las instituciones que utilizan fondos públicos: «No hay nada que ocultar. Aparte de la información clasificada, todos los presupuestos deben hacerse públicos».

Es una concesión sorprendente desde dentro del sistema que el mito defiende: incluso los funcionarios que gestionan el presupuesto dicen que el público debe poder controlar si el gasto es razonable. El control no es una cortesía concedida a los curiosos; es el mecanismo por el cual se gana la confianza. Un presupuesto que se publica tarde, que se publica en forma resumida que oculta las partidas interesantes, o que se publica sin las cuentas finales que muestran lo que realmente ocurrió, no supera esta prueba, sean cuales sean las credenciales de sus redactores. La apertura tiene que abarcar todo el ciclo —el proyecto, el presupuesto aprobado, los ajustes dentro del año y la cuenta final— porque cada etapa es donde se esconde un tipo distinto de artimaña. El propio énfasis de la reforma de 2014 en incorporar los ingresos por transacciones de tierras y las finanzas de las empresas estatales dentro del panorama presupuestario ilustra el

punto: lo que cuenta no es si *un* presupuesto se publica, sino si *todo* el dinero público está dentro de él.

Independencia de la auditoría: quién vigila la aritmética de los vigilantes

El libro blanco enumera, bajo la supervisión democrática, tanto la supervisión de auditoría como la supervisión financiera y contable. El pasaje sobre la auditoría dice: «审计机关依法对本级各部门和下级政府预算的执行情况和决算以及其他财政收支情况，进行审计监督» — los órganos de auditoría deberán, de conformidad con la ley, ejercer la supervisión de auditoría sobre la ejecución de los presupuestos y las cuentas finales de los departamentos del mismo nivel y de los gobiernos de niveles inferiores, así como sobre los demás ingresos y gastos fiscales. El pasaje sobre la supervisión financiera añade que los departamentos de finanzas supervisan el cumplimiento de las leyes y normas que rigen la gestión fiscal, financiera y contable. Son funciones reales, y tienen importancia. Pero la pregunta decisiva sobre cualquier auditoría no es si existe; es si el auditor puede informar de un hallazgo que avergüence al auditado, y sobrevivir a hacerlo.

Esa es la prueba de la independencia, y tiene tres partes. Primero, el auditor debe poder elegir qué examinar, en lugar de recibir su plan de trabajo de los mismos funcionarios cuyo gasto revisa. Segundo, sus hallazgos deben llegar a un órgano con poder para actuar sobre ellos —una legislatura, un tribunal o el público— en lugar de detenerse en el escritorio del organismo auditado. Tercero, el propio presupuesto y la permanencia del auditor deben estar protegidos contra represalias de aquellos a quienes critica. Donde se cumplen estas condiciones, la auditoría es un control genuino. Donde no se cumplen, la auditoría se convierte en un ritual que certifica lo que se le muestra.

Taiwán (ROC) ofrece un diseño institucional contrastante que vale la pena señalar, porque muestra que la independencia es una opción de diseño y no una imposibilidad técnica. Según la Constitución de la ROC y la Ley de Auditoría, el poder de auditoría lo ejerce la Oficina Nacional de Auditoría bajo el Yuan de Control: supervisa la ejecución presupuestaria en todos los niveles, certifica los informes financieros anuales e inspecciona las ilegalidades en las actividades financieras. La Ley de Auditoría estipula que los auditores ejercerán sus funciones con independencia y sin interferencias, y el Auditor General presenta el informe de auditoría al Yuan Legislativo. La estructura no es una garantía —ninguna estructura lo es—, pero ilustra el principio: el auditor responde ante un órgano distinto del gastador, y su informe va a donde el gastador no puede suprimirlo.

El punto se generaliza. Un órgano de auditoría alojado dentro del ejecutivo, que informa al ejecutivo y se financia a discreción del ejecutivo, puede aun

así realizar un trabajo útil; muchos auditores honestos operan bajo tales restricciones. Pero sus hallazgos serán sistemáticamente más suaves justo donde más importan, porque el auditor sabe quién firma su presupuesto. El propio libro blanco proporciona el criterio: «要看权力运行规则和程序是否民主，更要看权力是否真正受到人民监督和制约» — hay que juzgar no solo si las normas y los procedimientos para el ejercicio del poder son democráticos, sino también si el poder está realmente sometido a la supervisión y a los controles del pueblo. Una auditoría que no puede morder es un procedimiento; una auditoría que puede morder es un control.

La elección del gasto: los expertos fijan el precio de las opciones; solo el público puede elegir entre ellas

La forma más fuerte del mito concede las tres primeras pruebas y se repliega al último reducto: aun si los presupuestos son abiertos y auditados, las *elecciones* dentro de ellos —cuánto para la salud frente a la defensa, para el servicio de la deuda frente a las pensiones, para la capital frente a las provincias— son cuestiones técnicas de eficiencia, que es mejor dejar a quienes comprenden los modelos. Esta es la forma más débil del argumento, porque confunde la naturaleza de la elección.

Los economistas pueden estimar lo que cuesta una política, quién soporta el coste y cuáles son sus efectos probables. Lo que no pueden hacer —lo que ninguna pericia puede hacer— es decidir si una sociedad valora más un hospital que una autopista, o la reducción de la deuda más que un aumento de las pensiones. Esos son juicios sobre lo que requiere una buena vida, y pertenecen a las personas que viven con las consecuencias. Un presupuesto que traslada dinero de las clínicas rurales a la infraestructura urbana no es «más eficiente» en ningún sentido neutral; es una transferencia de un grupo de ciudadanos a otro, y los perdedores tienen derecho a ser escuchados antes de la transferencia, no a recibir una explicación después.

Por eso el debate presupuestario anual importa más allá de la aritmética. Es el único momento del año político en que las prioridades de una sociedad se escriben en cifras —cuando el público puede ver lo que su gobierno valora más—. Saquen al público de ese momento y el presupuesto se convierte en un ejercicio de gestión y no en un ejercicio democrático: internamente coherente, compilado con profesionalidad e irresponsable ante nadie.

Nada de esto niega el valor de la pericia. La política fiscal *es* técnica, y un público que ignora a sus técnicos pagará por esa ignorancia —en crisis de deuda, en inflación, en endeudamiento desperdiciado—. La afirmación aquí es más acotada: la pericia debe informar las elecciones del público, no sustituirlas. El papel que corresponde al profesional es exponer las opciones con sus precios honestos, advertir cuando una opción popular es inasequible y ejecutar fielmente la opción elegida. En el momento en que el profesional

decide que no se puede confiar al público las opciones en absoluto, la pericia deja de servir a la democracia y empieza a sustituirla.

Cómo sería realmente la confianza

El mito sobrevive porque halaga a ambas partes: a los funcionarios se les dice que su competencia basta, y a los ciudadanos se les dice que su desatención es sabiduría. Pero la confianza en las finanzas públicas no es un estado de ánimo; es un estado verificable. Un sistema fiscal en el que el público puede confiar tiene cuatro rasgos visibles: impuestos y gastos aprobados por un órgano que los examina; presupuestos y cuentas finales publicados íntegramente y a tiempo, con todo el dinero público dentro del panorama; auditores libres para informar de hallazgos incómodos a un órgano distinto del gastador; y prioridades de gasto debatidas en público antes de fijarse, no justificadas después. Donde esos rasgos están presentes, los profesionales merecen su margen de maniobra, porque el público puede ver qué se hace con él. Donde están ausentes, «confíen en el arreglo» no es un consejo de realismo sino una petición de obediencia —y la obediencia, a diferencia de la confianza, no necesita ganarse.

Fuentes consultadas

[1] 国务院新闻办公室《中国的民主》(2021-12-04), texto completo — https://bb.china-embassy.gov.cn/chn/xwdt/202112/t20211207_10463217.htm — pasajes verificados: §二（二）examen y aprobación del presupuesto por la APN; §三（五）supervisión de auditoría y supervisión financiera/contable; 前言 sobre el poder sometido a supervisión y controles.

[2] "China revises law to better manage government money," People's Daily Online / Xinhua, 2014-09-01 — http://en.people.cn/n/2014/0901/c90785-8776707.html — revisión de la Ley de Presupuesto de 2014 (la primera desde que la ley entró en vigor en 1995); presupuestos y cuentas finales a publicarse dentro de los 20 días siguientes a su adopción; acceso público a la información sobre las deudas, las compras, los presupuestos y las auditorías de los gobiernos locales.

[3] "Premier: all departments using public funds must publish budgets," english.www.gov.cn, 2014-09-24 — http://english.www.gov.cn/premier/news/2014/09/24/content_281474989118880.htm — primer ministro Li Keqiang: "The people should be informed about how fiscal funds are spent and what has been done with the money."

[4] Budget Law of the People's Republic of China (2018 Amendment), Art. 14 (norma de publicación en 20 días) — http://www.csrcare.com/Law/LawShowEn?id=225666

[5] Control Yuan (ROC), "Audit" — https://www.cy.gov.tw/EN/cp.aspx?n=245 — funciones de la Oficina Nacional de Auditoría; Ley de Auditoría: los

auditores actúan con independencia y sin interferencias; el Auditor General presenta el informe de auditoría al Yuan Legislativo.

[6] Organic Law of the Control Yuan (ROC), Art. 4 — https://law.moj.gov.tw/eng/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0010071 — funciones de la Oficina Nacional de Auditoría (supervisión presupuestaria, certificación de los informes financieros anuales, inspección de ilegalidades, evaluación del desempeño).

También disponible en: English · 简体中文 · 繁體中文 · Français · Deutsch.

Canonical edition: https://freechina.live/china-news-updates/democracy-civil-society/es-myths-t080-fiscal-budget-public-trust/ — *This document was generated from the final published text.*