

# LA MODERNIZACION DEL GASTO PUBLICO

El objetivo del presente artículo de **Eduardo Zapico Goñi** es el análisis de los resultados obtenidos por el programa de modernización del gasto público que el gobierno socialista inició en 1982. Para ello, el autor se ha planteado una serie de preguntas: ¿Se ha logrado implantar un Presupuesto cuya elaboración, gestión y control gire en torno a programas y objetivos, más que a conceptos económicos de gasto? ¿Qué elementos del Presupuesto por programas han sido realmente introducidos? ¿Qué grado de integración existe en el proceso presupuestario? En definitiva, ¿en qué medida la reforma ha ayudado o ayuda al gestor público a mejorar la eficiencia y eficacia de sus servicios?

Para contestar a estas preguntas el autor analiza el sistema de gestión presupuestaria tal y como funcionó en 1986, y no sólo estudia la participación del Ministerio de Economía y Hacienda, sino también la de los ministerios gestores y el Parlamento.

## I. INTRODUCCION

### 1. Déficit en la prestación de servicios públicos

**C**ADA día es mayor la preocupación por el aparentemente imparable aumento del gasto público. Su constante incremento provoca fuertes presiones sobre el Ministerio de Hacienda con el fin de que refuerce su política restrictiva de gasto. En junio de 1987 el presidente de la patronal bancaria (AEB) declaró «que el gasto público en España es deplorable y deleznable, y está desbocado como un caballo del que el Gobierno es además un mal jinete». Asimismo, según el informe del Banco de España sobre el ejercicio 86, «el Estado es capaz de controlar las cifras del gasto público pero no el mismo gasto público» (1).

Ante esta presión, la Dirección General de Presupuestos intenta frenar el gasto público hasta lo imposible para reducir el déficit y su impacto negativo en la financiación del sector privado. Su política presupuestaria, prolongadamente restrictiva, es un arma de doble filo. Aunque puede tener un efecto positivo e inmediato sobre el déficit presupuestario, también supone un gradual empeoramiento de los servicios públicos, tanto más grave cuanto peor funcionen en la Administración los sistemas de información que permitan saber cuándo se está llegando a situaciones no soportables por la sociedad. Un empeoramiento gradual y persistente puede, desapercibidamente, llegar a ser irreversible si no existen mecanismos de reacción que actúen antes de que el proceso se complete. Como el propio Secretario de Hacienda defiende: «Hay pequeños ahorros que pueden provocar grandes desas-

tres» (2). Para saber si el ahorro es pequeño, o para corregir efectos desastrosos, se necesitan sistemas de información y control apropiados.

El deterioro en la prestación de los servicios públicos, claramente manifestado por los ciudadanos en los medios de comunicación, queda sistemáticamente analizado en un estudio de la Fundación FIES. En este estudio se observa la pérdida relativa en la calidad y cantidad de los servicios públicos tradicionales y la presión que este deterioro ejerce al alza sobre el gasto público, al afectar directamente a las aspiraciones mínimas de los ciudadanos respecto al sector público (3).

El desafío con el que se enfrenta el Estado democrático es mucho más profundo y fundamental que el de reducir de cualquier manera la Administración y sus programas sociales. Esto es tan utópico como la oferta ilimitada de bienes y servicios colectivos. «No es el hacha lo que se necesita, sino una delicada y hábil operación de cirugía social» (4). La única respuesta que puede compaginar una solución válida y duradera a la demanda de cobertura de ambos déficit —déficit en la financiación y déficit en la producción de los servicios públicos— es la aplicación de criterios de eficacia y eficiencia en la asignación y gestión de los recursos.

### 2. Líneas generales de la reforma presupuestaria

Durante los últimos diez años, una de las respuestas de la Administración española ante el desafío del déficit presupuestario y el deterioro de la eficiencia y

eficacia en el sector público ha sido la reforma del sistema presupuestario. Uno de sus principales objetivos ha sido la implantación de las llamadas modernas técnicas presupuestarias como instrumentos de decisión útiles para mejorar la gestión pública.

El impulso de esta reforma tiene su origen en el mandato legislativo recogido en el conocido artículo 31 de la Constitución Española de 1978, que exige la aplicación de criterios de «eficiencia y economía» en la programación y ejecución del gasto público, y más directamente en la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 (LGP). Esta ley dictó el inicio de una reforma gradual del Presupuesto hasta la completa implantación de un sistema que permitiera su elaboración por programas (5).

Según la opinión del profesor Barea: «Todos los *elementos integrantes del Presupuesto por programas*: los objetivos, los programas, los recursos que utiliza cada programa y su traducción financiera en el Presupuesto, *se encuentran señalados en la Ley General Presupuestaria*» (6). En su opinión, aunque esta ley no menciona el proceso de análisis para seleccionar los programas, sin embargo este vacío queda cubierto en su exposición de motivos: «La evaluación de los proyectos de inversión pública y, en general, los programas elaborados según los designios de la racionalidad económica, demandan su contrapartida: el control concebido con la misma lógica económica (control de eficacia)» (7). De hecho, esta idea enlaza con la última fase de un sistema integrado de gestión: el control de los resultados. El artículo 17 de la Ley General Presupuestaria ordena que se ejerza un control no sólo de

naturaleza económico-financiera (art. 17.1), sino también de eficacia «mediante el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como del cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas» (artículo 17.2). Una serie de normas y órdenes ministeriales ha procedido al desarrollo y complemento de las grandes líneas de la LGP.

Desde la promulgación de la Ley General Presupuestaria, la intención ampliamente manifestada por las autoridades del Ministerio de Hacienda ha sido la implantación de un Presupuesto que tuviera en cuenta los objetivos perseguidos, los recursos utilizados para cada objetivo y demás elementos del Presupuesto por programas, y las características de un sistema integrado de gestión por resultados. «De esta manera, los Presupuestos Generales del Estado cumplirán su función de verdaderos instrumentos de asignación, gestión y control de los fondos públicos, y ofrecerán información no sólo sobre los gastos realizados por las administraciones públicas, sino también de sus objetivos» (8).

El Secretario de Estado de Hacienda ha manifestado también que «el Presupuesto actual nos dice, más o menos, *quién puede gastar qué y cómo, pero no para qué se realiza el gasto*. El objetivo político fundamental del Ministerio de Economía y Hacienda es la reforma del proceso de elaboración, presentación y ejecución de los Presupuestos Generales del Estado, con objeto de sustituir un Presupuesto de medios por un Presupuesto de fines» (9). El propio Ministro de Economía y Hacienda declaró ante el Parlamento, en su discurs-

so de presentación del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984:

«(los Presupuestos para 1984) son los primeros Presupuestos elaborados auténticamente por programas y objetivos de la historia presupuestaria española; ... se ha pasado de un Presupuesto de medios a un Presupuesto de fines. En los anteriores, la presentación funcional era un ropaje muy imperfecto técnicamente, superpuesto a un Presupuesto elaborado según criterios económico-orgánicos. En los actuales Presupuestos, la selección de programas por el CIP o las discusiones entre las Oficinas Presupuestarias y la Dirección General de Presupuestos, ..., se ha hecho con un conocimiento preciso de los objetivos a que sirve el gasto; ...» (10).

### 3. Objetivos

Este trabajo se ha centrado en el análisis de los resultados del programa de modernización del gasto público iniciado en 1982 por el PSOE. Las principales preguntas que se plantean en esta investigación han seguido la línea de las declaraciones de los altos cargos del Ministerio de Economía y Hacienda: ¿Se ha logrado implantar un Presupuesto cuya elaboración, gestión y control gira en torno a programas y objetivos más que a conceptos económicos del gasto? ¿Qué elementos del Presupuesto por programas han sido realmente introducidos? ¿Qué grado de integración existe en el proceso presupuestario? Y, en definitiva: ¿En qué medida la reforma llevada a cabo ha ayudado o está ayudando al gestor o directivo público a mejorar la eficiencia y eficacia de sus servicios? No se puede olvidar la intención final

del Presupuesto por programas. Como propone Allen Schick, «para que el Presupuesto por programas tenga éxito debe influir en las decisiones de gasto tomadas durante el proceso presupuestario» (11). Teniendo en cuenta las prioridades declaradas por los responsables de la reforma, el énfasis de esta investigación ha recaído en los elementos del Presupuesto por programas, especialmente en los objetivos y la estructura del Presupuesto, y en el estilo de decisión utilizado en el proceso de elaboración de éste.

Con el fin de contestar a estas preguntas, se ha analizado el sistema de gestión presupuestaria tal y como funcionó en 1986. Se ha evaluado el estado de desarrollo alcanzado en el último proceso de elaboración del Presupuesto de la primera legislatura del gobierno socialista (preparación del Presupuesto de 1987). Asimismo se ha analizado la última documentación presentada (Presupuesto de 1987). No sólo se ha estudiado la participación del MEH sino también la de los ministerios gestores y el Parlamento. El énfasis recaerá principalmente en las funciones realizadas por, y en las relaciones existentes entre, la Dirección General de Presupuestos, las OP, la IGAE y el CIP.

Aunque el PPBS no ha tenido el éxito esperado en muchos países, y sus resultados son discutibles, parece claro que la reforma del Presupuesto en España debe evaluarse dentro del marco teórico de las llamadas modernas técnicas presupuestarias, ya que éstas representan el objetivo perseguido por los responsables de la reforma. Por lo tanto, en un primer apartado se describen las principales características y elementos del Presupuesto por pro-

gramas, que servirán de marco de referencia para evaluar el grado de éxito alcanzado por la reforma. No obstante, este trabajo será dedicado también a analizar las limitaciones y las dificultades de implantación de este sistema presupuestario «racional», y propone una estrategia alternativa de reforma para modernizar el sistema presupuestario.

## II. RACIONALIDAD EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

Dentro del marco ofrecido por la ideología del estado liberal, el énfasis del Presupuesto recaía en el control de la actividad financiera del gobierno. La especificación de todos los gastos del Presupuesto a través de conceptos llamados económicos, tales como personal, adquisición de bienes y servicios, transferencias, etc., era considerada la manera más apropiada de limitar la actividad y gastos del ejecutivo, evitando también la ilegalidad financiera en la función pública. Los parlamentos utilizaban las asignaciones presupuestarias como controles del gasto con el fin de prevenir una Administración fraudulenta y un exceso de intervención del sector público.

El Presupuesto clásico ofrecía, en su momento, todo lo que se esperaba de él. Mediante leyes anuales de presupuesto, el legislativo responsabiliza al funcionario público de mantenerse bajo los límites de gasto específicamente autorizados. Las asignaciones presupuestarias no sólo predeterminan la cuantía del gasto, sino también la naturaleza económica del mismo. No son relevantes la oportunidad y el fin con que se utilizan los fondos públi-

cos. La responsabilidad no es por la utilidad obtenida por el funcionario al gestionar los servicios, sino por la honestidad y la legalidad con que se gestionan los fondos públicos. Actualmente, el papel esperado del directivo público es completamente diferente. Más allá del cumplimiento de las formalidades presupuestarias, la Administración se siente obligada a responder a enormes y variadas demandas socioeconómicas. Ya que estos nuevos compromisos han de cumplirse bajo la siempre presente escasez de recursos, se ha apreciado con claridad la necesidad de aplicar criterios de economía y sana administración en la gestión de los fondos públicos. Para alcanzar este objetivo, se ha considerado que la implantación de un Presupuesto por programas supondría un gran paso adelante.

El alcance y la capacidad de información del Presupuesto por programas son muy superiores a los de sus predecesores. Este sistema gira entorno al concepto de *programa*: recursos y actividades agrupados por objetivos. Asimismo, su formulación exige el *análisis* de la eficacia y eficiencia de cada estrategia alternativa para alcanzar cada *objetivo*. El tipo de decisión utilizada en la asignación de recursos bajo este sistema es *racional comprensivo*. Las decisiones se basan en la definición sistemática de objetivos y el análisis de costes y beneficios que se estima ocasionará cada programa. «El Presupuesto por programas es un intento de institucionalizar el análisis en el proceso decisorio de la elaboración del Presupuesto» (12).

La *planificación es centralizada*, y se desarrolla en los niveles superiores de la pirámide administrativa. Un equipo de analistas y planificadores, generalmente si-

tuado en el gabinete asesor de un alto cargo, realiza las estimaciones plurianuales, fijando objetivos y programas que posteriormente serán comunicados a los servicios administrativos. El personal encargado de implantar y desarrollar este Presupuesto necesita poseer una formación interdisciplinaria en general y específica sobre métodos de análisis y evaluación de programas. Se requiere la actuación de equipos *interdisciplinarios* donde profesionales de distintos sectores compartan conceptos, medidas y metodologías para diseñar y evaluar los programas. Aunque en ocasiones se asocia el Presupuesto por programas únicamente con las ciencias económicas, lo cierto es que los intentos de determinar relaciones de causa-efecto en el análisis de muchos programas públicos necesitan tener en cuenta muchos factores externos de naturaleza psicosociológica, política, organizativa, etcétera, que ejercen una influencia clara en el objetivo o resultado del programa (13). El interés principal es la *eficacia a largo plazo* mediante el análisis y evaluación continuada de los programas públicos. El objetivo perseguido por el análisis es la evaluación de los programas y el ajuste de los objetivos, más que la simple elección de la mejor alternativa existente. Lo importante no es *cómo* hacer una tarea o actividad sino *qué* hacer. La definición del problema u objetivo condiciona el resto del análisis y el resultado de la intervención pública (14).

Sus principales elementos son:

a) Relacionados con los *objetivos y estructura por programas*:

- identificación de los *problemas* con que se enfrenta la Administración;

- definición de *objetivos* en términos de cobertura de necesidades socioeconómicas y solución de los problemas detectados;
- diseño de una *estructura* por programas en base a los objetivos.

b) Relacionados con el *análisis*:

- énfasis en el análisis como guía *para la toma de decisiones*;
- desarrollo de *medidas de costes y de resultados*;
- adaptación de los *sistemas de información* contable y estadístico;
- *evaluación a priori y a posteriori* del impacto y eficiencia.

c) Relacionados con la *proyección plurianual*:

- elaboración y desarrollo anual de un plan a largo plazo;
- identificación de problemas y temas especiales que requieren un tiempo superior al ciclo anual;
- adaptación del ciclo anual para asegurar un enlace apropiado de las fases de planificación y presupuesto.

*La definición de objetivos* es uno de los requisitos fundamentales para introducir criterios de racionalidad en la gestión de los recursos. Un directivo que no define apropiadamente y con claridad los objetivos perseguidos por su organización no puede programar adecuadamente sus recursos ni le es posible evaluar los resultados de su gestión. En esta circunstancia, el directivo no dispondrá de una fuente de información elemental para mejorar el diseño de sus programas y, en definitiva, la eficacia de su

gestión. Una definición adecuada de los objetivos exige la delimitación previa del problema que pretende corregirse. Sólo posteriormente a la definición y delimitación del problema se podrán cubrir apropiadamente las etapas de conceptualización, operacionalización, cuantificación y proyección temporal del objetivo.

La fase preliminar de determinación del problema o definición de la necesidad que pretende cubrirse exige el contestar específicamente a preguntas tales como: ¿quiénes son los afectados por el problema?, ¿cuántos son?, ¿dónde están localizados?, ¿qué características tienen?, etc. Esta fase es compleja y esencial para diseñar adecuadamente el programa y poder definir con precisión los objetivos. El siguiente paso sería la conceptualización del objetivo. Para ello, es necesario especificar la naturaleza del efecto esperado con su consecución. El efecto que se pretende obtener con el programa supone siempre un cambio en la población afectada por el problema. Aceptada una conceptualización del objetivo —i.e. aumentar la capacidad de pago de un grupo de ciudadanos— el tercer paso sería su operacionalización. Es decir, habría que expresar el objetivo en términos medibles. Esta fase requiere la elección de un indicador que permita determinar en cuánto habría que aumentar la capacidad de pago del afectado para considerar eficaz el programa. Determinada la unidad de medida, habría que cuantificar la magnitud del efecto esperado. Esto supone establecer el criterio de éxito (15).

Pero la verdadera fuerza del Presupuesto por programas radica en su énfasis en el análisis integral de programas. Estos sis-

temas pretenden institucionalizar el análisis dentro del propio proceso presupuestario. Exigen la aplicación de técnicas de evaluación tales como el análisis coste-beneficio, el análisis de sistemas, la evaluación experimental, la investigación operativa, etc. Su filosofía gira en torno a la idea de que sería peor realizar muy eficientemente una tarea equivocada que hacer la tarea adecuada ineficientemente.

### III. LIMITACIONES A LA IMPLANTACION DE UN SISTEMA PRESUPUESTARIO RACIONAL

Existe un sentimiento general de fracaso cuando se piensa en la implantación del PPBS, máximo exponente de la racionalidad en el Presupuesto. Pero no hay conciencia clara del porqué. Una revisión bibliográfica ofrece al menos cinco factores de importancia:

#### 1. Limitaciones conceptuales

##### A) *Objetivos y estructuras de programas*

La estructura de programas no es tan evidente y directa como puede parecer en principio. ¿Cómo debe diseñarse una estructura de programas? ¿Cuántos programas? ¿Con qué contenido? No existe una única respuesta. La dificultad de asignar las actividades de un servicio a un objetivo u otro es evidente. Algunas funciones pueden considerarse relacionadas con varios objetivos. Por ejemplo, las activi-

dades de lucha contra la droga, tales como propaganda y ayuda a la juventud, pueden perseguir una mejoría en la sanidad o un aumento en la seguridad ciudadana, o ambas cosas; las actividades de las academias militares pueden incluirse en programas de educación o de defensa (16). No resulta evidente la existencia de un único diseño racional de la estructura de programas. A menudo hay actividades que pueden orientarse hacia más de un objetivo.

En general la estructura de la organización y los procesos de información necesitan adaptarse a los objetivos elegidos en lugar de responder a criterios históricos. La identificación de los objetivos últimos en las áreas elegidas como prioritarias delimitará por tanto la estructura de programas, y ésta, los procesos de información. En definitiva, se trata de responder a las preguntas: ¿qué quieren los directivos hacer? y ¿qué tipo de información necesitan para ello? Una buena respuesta requiere tiempo y experimentación.

##### B) *Limitaciones conceptuales: Análisis comprensivos y sistemáticos de las distintas alternativas para la consecución de los objetivos*

El hecho de que el análisis coste-beneficio provenga esencialmente del sector privado explica la dificultad de su aplicación en muchos programas públicos. Según A. Premchand, uno de los principales problemas del PPBS es que el análisis pretende la asignación de un valor monetario a los costes y beneficios de programas de los que no se dispone de precios de mercado. «Los be-

neficios identificados y medibles pueden ser abrumadoramente menores que los no identificados. Problemas similares aparecen al elegir la tasa de descuento, al medir los efectos externos...» (17). «El análisis coste-beneficio no es útil en aquellas áreas en que los beneficios son muy difusos y en las que los costes y beneficios contables difieren manifiestamente de los económicos. Tampoco es realista pensar que las comparaciones entre proyectos pertenecientes a sectores distintos de la economía pueden tener el mismo sentido y utilidad que entre proyectos de la misma rama» (18).

Está claro que la aplicación del criterio de la utilidad marginal al gasto público está limitada por la usual falta del común denominador necesario para elegir entre alternativas sobre decisiones políticas con diferentes valores de preferencia sobre objetivos (19). Sin embargo, el análisis puede ayudar y aumentar los efectos no deseados de las negociaciones políticas (20).

#### 2. Falta de apoyo político y directivo

Una de las condiciones fundamentales para la implantación del PPBS es el interés y apoyo de autoridades políticas y/o administrativas, responsables y beneficiarios de la reforma presupuestaria. Este apoyo significa o implica: 1) sentir la necesidad del PPBS; 2) entenderlo; 3) estar preparado para utilizarlo, y 4) actuar y dirigir su implantación de manera participativa.

La complejidad de la reforma del Presupuesto requiere un sólido y fuerte liderazgo. Si nadie demanda que se realicen análisis

de alternativas desde lo alto de la jerarquía, éstos nunca se realizarán. Si ningún directivo cuestiona los objetivos, éstos no se modificarán. Sólo un apoyo jerárquico pondrá en marcha y desarrollará la reforma. El apoyo debe ser doble: no sólo por parte de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (impulso externo), sino principalmente un apoyo interno que provenga de altos directivos de cada departamento. El apoyo no debe ser sólo para la puesta en marcha del nuevo sistema presupuestario, sino también para su continuidad y perfeccionamiento. Para que esto ocurra es necesario que el directivo público perciba la utilidad y relevancia del análisis como fuente de argumentación aceptada por las partes negociadoras en el proceso presupuestario.

El sistema presupuestario no puede automáticamente conseguir que los directivos se comporten y decidan estratégicamente. Pero el directivo que trabaja y se mueve estratégicamente puede encontrar en el Presupuesto un instrumento de gran utilidad, dada su periodicidad, su proyección futura y su localización intermedia como eslabón entre el proceso político y el administrativo. En este sentido, es fundamental la base teórica del PPBS, independientemente de sus problemas. El Presupuesto es uno de los principales nexos de unión o marco para la acción política interinstitucional.

### **3. Ausencia de una estrategia de implantación**

---

La modernización del Presupuesto mediante la introducción de criterios racionales requiere

un esfuerzo constante e interminable. Los nuevos procedimientos y métodos de trabajo requieren la *preparación del personal*. El conocimiento general sobre el propósito y elementos del PPBS y las técnicas y métodos de evaluación de programas no está lo suficientemente extendido como para esperar una respuesta inmediata y eficiente del personal que va a implantar la reforma y a utilizar sus resultados. No sólo es necesaria la formación de funcionarios sino además es preciso el acceso a la contratación de consultores externos especialistas en cada uno de los sectores.

Un obstáculo encontrado al implantar el Presupuesto por programas ha sido la ausencia de *sistemas de información* (contable o de costes y físico o productivo) para apoyar el análisis y evaluación de alternativas. El sistema de información requiere establecer no sólo los procesos de recogida de datos, sino también los métodos de agregación, elaboración y ajuste, así como los distintos niveles y destinatarios a los que la información debe transferirse.

Otra de las principales preocupaciones del PPBS está relacionada con la *medición de los resultados y el impacto de los programas*. Sin un esfuerzo previo de desarrollo y perfeccionamiento de *medidas de resultados* y/o proxi-medidas o indicadores de alcance de objetivos es imposible implantar un Presupuesto por programas.

### **4. Actitud negativa y falta de motivación del personal**

---

La actitud no cooperante del funcionario puede ser consecuen-

cia de una percepción negativa de la utilidad del Presupuesto por programas. La reforma se percibe no como un deseo de facilitar la toma de decisiones en la gestión de los servicios, sino más bien como un medio de ampliar el control, centralización de información y poder de los centros directivos del Presupuesto. Esta percepción provoca una desmotivación y freno para ir más allá del cumplimiento formal o simbólico de la reforma. La falta de colaboración es especialmente seria en lo referente al análisis de alternativas. «Existe un desincentivo para los directivos de los programas al analizar sus programas, ya que el resultado puede significar el rechazo de los mismos; por lo tanto, no es sorprendente que muchos directivos prefieran el menor número de análisis» (21).

### **5. Falta de atención al carácter conflictivo y complejo del proceso presupuestario**

---

El problema no es sólo cómo maximizar los beneficios del Presupuesto, sino además decidir quién recibirá estos beneficios y en qué cuantía (22). Uno de los principales problemas con los que se enfrenta la implantación de un Presupuesto por programas es el carácter conflictivo y complejo del proceso presupuestario. Según la definición de Aaron Wildavsky, «los presupuestos son mecanismos mediante los cuales los departamentos negocian sobre fines conflictivos, hacen concesiones y tratan de motivarse entre sí para lograr sus objetivos» (23).

Por otro lado, dada la limitación de tiempo, recursos y co-

nocimientos (*know-how*), resulta obligado disminuir la necesidad del análisis y cálculo requerido para determinar las asignaciones presupuestarias. La rigidez aparente de la anualidad presupuestaria, la escasez de recursos humanos y la falta de certidumbre sobre la relación causa-efecto de la intervención pública exigen que los funcionarios que participan en la elaboración del Presupuesto empleen estrategias simplificadoras del cálculo necesario para la toma de decisiones en la asignación de los recursos. No sólo la complejidad de cálculo y análisis es extraordinaria (identificación de problemas a resolver, selección de los prioritarios, etc.), sino que además las variables incontroladas son múltiples. La realidad presupuestaria empuja a los directivos públicos a aceptar el que para obtener más fondos es más importante cultivar la confianza y amistad de la unidad central de Presupuesto que el gestionar eficientemente sus programas. Por todos estos motivos, los directivos públicos se basan en simplificaciones de cálculo y estrategias de negociación a la hora de defender sus solicitudes de crédito.

La principal simplificación utilizada, según A. Wildavsky, en la elaboración del Presupuesto es el *incrementalismo*. Esto significa la aceptación como cuantía válida, no revisable, de «la base» —créditos aprobados en años anteriores. Dado que un alto porcentaje de los gastos está ya comprometido por leyes plurianuales o derechos adquiridos —tales como beneficios sociales, programas en curso, clases pasivas, deuda pública, etc.—, tan sólo se presta atención a los incrementos. Se acepta el nivel de gasto que mantiene el nivel real de servicios del año corriente.

Sin embargo, el incrementalismo por sí no sería suficiente para permitir realizar las estimaciones y cálculos necesarios. Un complemento fundamental del incrementalismo son las expectativas de los participantes: *a)* cuantía o participación esperada, y *b)* papel esperado de cada participante (expectativas recíprocas). Ambas expectativas ejercen una influencia fundamental en la estabilidad y coordinación de las relaciones entre todos los protagonistas del proceso presupuestario. Por un lado, los directivos de los ministerios gestores esperan participar en un cierto porcentaje sobre la cuantía que se prevé como aumento, positivo o negativo, previsto por la autoridad financiera. Los directivos solicitan y/o aceptan lo que estiman como *participación justa* en la variación total de los fondos. Esta participación justa es intuitiva por los participantes y sirve como punto de referencia en las negociaciones (24). Por otro lado, cada institución exige implícitamente un cierto comportamiento en el *papel a jugar por cada actor presupuestario*. Utilizando la terminología de A. Wildavsky, guardianes y defensores se enfrentan conociendo el papel que jugará cada uno de ellos, el esperado de su oponente y el que su oponente espera que él juegue.

Cada uno de estos grupos presupuestarios necesita que la parte contraria juegue el papel que se espera que realice. De lo contrario, las necesidades de cálculo se multiplicarían. Las expectativas de los actores proporcionan la estabilidad al sistema. Los papeles encajan entre sí y establecen un marco de referencia que reduce la carga de cálculo para cada uno de los participantes. Si uno rompe su norma de comportamiento, la complejidad de

la decisión aumentaría enormemente para el otro.

Finalmente, además de basarse en el incrementalismo y en las expectativas mutuas, los protagonistas del proceso presupuestario aplican una serie de *tácticas de negociación* que les permiten mejorar sus resultados. Asimismo los *guardianes* del Tesoro, ante la dificultad de cálculo, la escasez de recursos y la falta de tiempo, suelen aplicar otros criterios y valores tácticos de decisión.

El PPBS no puede evitar las controversias y diferencias de opiniones sobre los fines del gobierno, la definición de intereses públicos y la asignación de los valores fundamentales. Pero esto no significa que no tenga una gran utilidad para la dirección estratégica del gobierno. Este sistema anima a mejorar la información, a evaluar el impacto de los programas, a mejorar la definición de los objetivos y a aumentar la perspectiva temporal del gasto. Según indica el mismo Aaron Wildavsky, una teoría descriptiva del Presupuesto no pretende desanimar el interés por una teoría normativa y de reforma.

#### IV. IMPACTO DE LA REFORMA PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA

Como vimos en la introducción, tanto la legislación española como las declaraciones del MEH y del SEH establecen claramente que el objetivo de la reforma presupuestaria en España ha sido «sustituir un Presupuesto clásico de medios por un Presupuesto de fines». El MEH está haciendo grandes esfuerzos desde 1982 pa-

ra racionalizar su sistema presupuestario, implantando un Presupuesto por programas. Los resultados de la reforma tienen, por tanto, que evaluarse en el marco de la naturaleza, elementos y características de este sistema. Nos interesa evaluar si el proceso presupuestario, especialmente la elaboración, gira en torno a programas u objetivos, si los elementos y características del sistema presupuestario realmente introducido corresponden al Presupuesto por programas o a otros sistemas menos evolucionados, si se ha conseguido una integración adecuada del proceso, si se está ayudando al directivo público a apoyar la toma de decisiones en criterios de eficacia y eficiencia, etc. Con el fin de no alargar excesivamente la extensión de este artículo, se sintetiza a continuación el resultado de una investigación llevada a cabo sobre el grado de éxito alcanzado por el Ministerio de Economía y Hacienda en la modernización del sistema presupuestario. Los siguientes párrafos reflejan literalmente las conclusiones de la investigación (25).

## 1. Elementos del Presupuesto por programas

Hemos podido observar a lo largo del citado trabajo que el proceso presupuestario no gira en realidad en torno a auténticos programas. En primer lugar, la *estructura* del Presupuesto sigue siendo, de hecho, orgánica. La elección de los programas responde, en el fondo, a un criterio de agregación de gastos por servicios más que a la asignación de recursos por objetivos. Muchos «programas» no tienen la entidad propia de programa. Sus

recursos no se ordenan bajo una perspectiva de programas, sino orgánica. La composición interna de los programas no suele ser coherente ni homogénea. Esto se aprecia especialmente en los programas interdepartamentales, donde se consideran conjuntamente centros con objetivos, naturaleza y/o destinatarios muy dispares. No se elaboran los programas con una perspectiva realmente interministerial, sino que se agregan los gastos de los servicios orgánicos de naturaleza similar según el significado de sus títulos, y no tanto de la naturaleza de sus cometidos y/o destinatarios.

En los programas interdepartamentales, la única conexión presentada entre los distintos subprogramas (participaciones de los servicios) es la agregación de sus gastos. El Presupuesto no puede denominarse propiamente por programas, sino más bien por gastos agregados. Tanto los objetivos como las funciones de cada subprograma se elaboran y presentan, de hecho, aisladamente. Cada centro envió individualmente su estimación de gastos y fichas de programas, y posteriormente el MEH agregó los gastos de los distintos centros responsables (programa interministerial). Los objetivos y las actividades de los servicios no se tuvieron conjuntamente en cuenta durante el proceso de elaboración.

Las negociaciones mantenidas entre la DGP del MEH y las OP durante la elaboración de los Presupuestos se desarrollan principalmente en el marco de la clasificación económica. En raras ocasiones se tiene en cuenta la clasificación por programas de manera comprensiva. Los gastos se analizan generalmente por capítulos, sin tener en cuenta los

demás elementos de los programas. Los ajustes, propuestas y negociaciones se plantean y/o realizan por capítulos e incluso por conceptos de gasto.

La conceptualización de los *objetivos* ha sido muy ambigua. Los indicadores, en la mayoría de los casos, son irrelevantes y no reflejan la verdadera preocupación de los directivos públicos. En muchas ocasiones no sirven para evaluar la eficacia de los servicios con respecto a la solución de los problemas por los que fueron creados. Además, los recursos no están distribuidos o asignados por objetivos. Salvo excepciones, los objetivos no se han conceptualizado ni operacionalizado (indicadores) en términos de cobertura de necesidades o solución de problemas socioeconómicos, como requiere el Presupuesto por programas. Su definición se ha realizado prácticamente en términos de actividades. La reforma del Presupuesto está en una fase inicial de implantación del Presupuesto por tareas. Para poder superar esta fase inicial, es necesario que se avance de manera inmediata y simultánea en la implantación del sistema de información económico-financiera (contabilidad analítica, estadística de producción, etcétera).

Como hemos visto, los *sistemas de información* son deficientes tanto en su perspectiva financiera como física o productiva. Uno de los instrumentos más indispensables para realizar evaluaciones de eficiencia es la información económico-contable. Sin embargo, el nivel de desarrollo de los nuevos planes de contabilidad pública, general y de costes, es todavía muy insuficiente. La información obtenida mediante el SICOP no es considerada de gran utilidad por los directivos de los centros gestores. Tan sólo se

considera útil para conocer la exactitud o versión oficial sobre el nivel de recursos presupuestarios disponibles a lo largo del ejercicio. Además, las DG de los ministerios gestores investigadas declararon no disponer de sistemas de información complementarios a los exigidos por los registros del proceso presupuestario. En las DG entrevistadas no se dispone de estadísticas para el seguimiento de la gestión realizada o del grado de alcance de los objetivos.

Por otro lado, no se presentan estrategias de acción en las memorias de los programas, sino meras listas de actividades, funciones y, en ocasiones, competencias legales. Tampoco se presentan diferentes *alternativas* de acción. El contenido de la información ofrecida en la memoria de los programas es también irrelevante para la evaluación y la toma de decisiones. La asignación de fondos presupuestarios no se realizó en el marco del *análisis de programas*, sino mediante negociaciones sobre las cuantías solicitadas, que superaban lo que podríamos llamar la base consolidada en ejercicios anteriores, o «presupuesto ineludible». Salvo excepciones, la base no era negociable, sólo se cuestionaron los incrementos sobre lo que se estimó como actividad corriente. Prácticamente en ninguna de las DG entrevistadas con cuestionario se llevan a cabo análisis de eficacia y eficiencia de los programas, ni *a priori* ni *a posteriori*. Sin embargo, en entrevistas abiertas realizadas sin cuestionario aparecen algunas excepciones. En los ministerios de naturaleza marcadamente inversora o económica se desarrollan algunos estudios y, en ocasiones, análisis de coste-beneficio. No obstante, se ha comprobado que

estos estudios generalmente no se utilizan en las negociaciones con el MEH.

El personal encargado de realizar el análisis de programas en las DG tiene una orientación profesional más que organizacional o programática, y no está necesariamente coordinado con el proceso presupuestario. Por otro lado, los servicios sociales de la Administración tienen serias dificultades para llevar a cabo análisis de programas. Se percibe como imposible la medición del producto y/o impacto de estos servicios. «Los ministerios sociales tenemos más dificultades para la presentación de los presupuestos por programas». En las OP no se evalúan tampoco los programas del Presupuesto. Sólo se realiza un seguimiento del grado de ejecución de los créditos del Presupuesto (porcentaje de créditos comprometidos sobre autorizados), «pues es importante luego en la evaluación de la capacidad de gestión que Hacienda estima al elaborar el Presupuesto». Las consecuencias financieras de la normativa que pretende introducir un departamento deben ser examinadas por la OP. No obstante, el estudio es muy limitado, refiriéndose generalmente a las necesidades de crédito para cubrir los aumentos de personal consecuencia de dicha normativa.

Los informes de control financiero de la IGAE, referentes al análisis de la gestión del Presupuesto en los ministerios gestores, son meras descripciones de gastos ejecutados. Prácticamente su examen se refiere a las «modificaciones y ejecuciones sufridas por los distintos artículos del Presupuesto, así como las razones de la falta de ejecución de los créditos». En general, los informes de control de la ejecución

del Presupuesto se limitan a cuantificar las modificaciones y los remanentes de crédito al final del ejercicio, por capítulos y artículos de gasto. La información ofrecida por la IGAE no es relevante para la reasignación de los recursos en el Presupuesto del ejercicio siguiente. No se analiza el grado de eficacia ni eficiencia de los directivos de los centros gestores en la ejecución de los programas. Rara vez se cumplen las condiciones mínimas descritas en la Guía de Control Operativo para que se pueda realizar un análisis de eficacia y eficiencia. La IGAE no ha podido pronunciarse sobre la gestión presupuestaria de los directivos públicos. Sin embargo, en contra de lo previsto por la Guía de Control Operativo, tampoco se ha realizado una auténtica labor de investigación sistemática sobre las dificultades encontradas con vistas a desarrollar el proceso presupuestario y los sistemas de información para permitir que dichos análisis se realicen en el futuro.

El CIP tampoco lleva a cabo un análisis de costes y beneficios propiamente dicho, sino un reajuste en la tendencia del crecimiento o reducción de las inversiones por bloques de propuestas para cada una de las funciones y/o programas, de acuerdo con una clave de reparto matemáticamente compleja, pero basada en supuestos subjetivos. No se presentan ni análisis coste-beneficio ni programas alternativos en el CIP. «Normalmente, se describen ventajas y se examina el proyecto, pero no se hace un auténtico análisis de programas». Se ha verificado que en la Administración existen proyectos evaluados con una metodología propia del análisis coste-beneficio; sin embargo, estos análisis no se debaten en el CIP. Aunque prác-

ticamente no se llevan a cabo análisis de coste y beneficio o coste-eficiencia, al menos se aplican criterios objetivos para la elección entre programas de inversión alternativos. No obstante, su impacto en el proceso presupuestario es muy débil, ya que la última palabra en la elaboración del Presupuesto la tiene la DGP.

Finalmente, con la documentación presupuestaria no se presenta una *planificación plurianual*. Los créditos reflejados en el Presupuesto no van más allá del ejercicio de 1987. Aunque el programa de inversiones públicas y los escenarios presupuestarios tienen una perspectiva plurianual, ambos no reflejan sino proyecciones de costes futuros de los programas corrientes.

## 2. Desintegración del proceso

Existe una clara descoordinación entre los participantes en el proceso presupuestario. Esta descoordinación se proyecta en el propio desarrollo de la reforma. La incongruencia entre el sistema presupuestario y los sistemas de información es uno de los factores que impiden por el momento la integración del proceso. No se dispone de un sistema de información que permita un seguimiento por objetivos de la ejecución del Presupuesto. La información ofrecida por el SICOP muestra el grado de utilización de los créditos asignados a cada Ministerio, pero no permite el seguimiento por programas en términos de eficacia o eficiencia de la gestión. No se conocen el grado de consecución de los objetivos ni el coste incurrido para cada uno de ellos. El principal destinatario y/o beneficiario del actual sistema de información

son los centros responsables o interesados en controlar o limitar el gasto de los ministerios gestores.

Por el momento, no existe un sistema de contabilidad analítica. Después de más de un año de grandes esfuerzos por parte de la IGAE y los servicios financieros de los centros gestores, la estrategia de implantación no ha dado los frutos deseados. Varias razones pueden explicar este fracaso (complejidad y uniformismo del diseño, necesidad de tratamiento y desglose manual de la documentación contable, necesidad de numerosas estimaciones, no posibilidad de tratamiento informatizado de los datos de entrada al sistema, etc.). Pero la razón que aquí más nos interesa es la dificultad ocasionada como consecuencia de las diferencias existentes entre la estructura de programas del Presupuesto y la estructura de costes propuesta por la IGAE. La complejidad y el coste, en términos de tiempo y recursos dedicados por los servicios financieros, del tratamiento y gestión de la información han hecho inviable por el momento el Plan de Contabilidad Analítica que la IGAE intentó implantar en 1985 y 1986.

Los sistemas de información no han sido adaptados al nuevo Presupuesto. El centro de gravedad de los sistemas de información actualmente en práctica siguen siendo los conceptos económicos del gasto, no los objetivos ni los programas. Dada esta situación, no parece posible la implantación de un Presupuesto por programas sin la previa puesta en marcha de un sistema de información coherente con el mismo.

La descoordinación entre el plan y el Presupuesto fue seria

en 1986. Por un lado, el programa de inversiones no contenía de manera sistemática todas las obligaciones de gasto que generara cada proyecto. En general, no se tenían en cuenta las repercusiones de los proyectos de inversión en la evolución de los gastos corrientes. El CIP únicamente debatía los capítulos 6 y 7 del Presupuesto. Por éste y otros motivos de índole personal, la división de criterios y falta de entendimiento entre la SE de Economía (CIP) y la SE de Hacienda (DGP) era clara y manifiesta en 1986. La DGP sólo aceptó las propuestas del CIP en la medida en que éstas no afectaban a su posición respecto a los gastos corrientes.

Existe un claro déficit de integración entre los responsables de las distintas fases del proceso presupuestario. En la fase de elaboración, los centros gestores perciben el Presupuesto como un documento financiero del MEH más que como un instrumento útil para su gestión. No importa tanto su racionalidad como su cumplimiento formal. Por último, salvo raras excepciones, los resultados de las auditorías de gestión presupuestaria son considerados irrelevantes para la toma de decisiones en la elaboración del Presupuesto por programas. No facilitan una apropiada reasignación de recursos en la preparación del ejercicio siguiente.

Está claro que los resultados de la evaluación y control operativo ejercidos por la IGAE no ofrecen ninguna utilidad a la DGP. Por otro lado, la calidad que actualmente tienen la documentación presupuestaria y los sistemas de información no permite a la IGAE realizar unos informes directamente útiles para la elaboración del Presupuesto. En general, puede decirse que existe una clara desconfianza y/o com-

petencia interinstitucional. Es evidente que estos servicios tendrán que colaborar muy estrechamente en los próximos ejercicios. Si la DGP desea implantar un verdadero Presupuesto por programas, y si la IGAE pretende introducir el control de eficacia y eficiencia en la Administración Pública, la coordinación entre estos centros es indispensable y depende simultáneamente de ambas. Una vez más, se requiere la cooperación de varios centros (DGP, IGAE, centros gestores) para avanzar en la reforma del Presupuesto. Las interdependencias existentes entre ellos exigen que la reforma sea un proceso de aprendizaje basado en el método de «prueba y error» que permita, a la vez, adaptarse a las necesidades y apoyarse en los avances de unos y otros.

### **3. Utilidad del Presupuesto para la toma de decisiones**

La escasa utilidad de la actual estructura de programas para los directivos de los centros gestores ha quedado evidenciada al intentarse llevar a cabo el seguimiento de la eficacia y eficiencia de la gestión de los directivos públicos. En la actualidad, la Administración disfruta de un sistema de contabilidad que enfatiza valores de precisión o detalle y permite la emisión de informes sobre la formalidad del gasto. Sin embargo, todavía está pendiente la implantación de un sistema de contabilidad que permita recoger y analizar datos y emitir informes o estados para apoyar la toma de decisiones en los centros gestores. El objetivo y los métodos de ambos sistemas contables son diferentes. Una diferencia radica

en la exactitud *versus* la oportunidad temporal de la información. Otra, en la proyección histórica o futura de la misma. Si las decisiones no se tomaran hasta que la contabilidad formal estuviera disponible, es muy probable que la información llegara muy tarde para una toma de decisión efectiva. La información contable aproximada que es oportuna en tiempo tiene mucho más valor para el directivo que la que es exacta pero con varios meses de retraso.

Los directivos consideran que la reforma presupuestaria no ha afectado a los procesos de decisión en los centros gestores, excepto en lo que concierne a mejorar su información sobre la realización del gasto. Los indicadores presentados no sirven para la toma de decisiones. Las memorias son irrelevantes. No ayudan a tomar decisiones ni al centro gestor ni a Hacienda. Existe una clara separación entre la toma de decisiones de las DG y del MEH en la elaboración y ejecución del Presupuesto. No se toman con seriedad las iniciativas presupuestarias de Hacienda con respecto al Presupuesto por programas, salvo su necesidad de control. «El documento ni lo veo». «No se utilizan los indicadores, son artificiales». «Los programas y sus memorias son muy generales y ambiguos».

La situación en que los directivos desarrollan su trabajo no facilita la utilización del Presupuesto como instrumento de gestión. El directivo público encuentra serias dificultades para utilizar tanto el proceso como el documento presupuestario como campo e instrumento de gestión: *a)* no discrecionalidad para diseñar y elaborar de forma relevante su presupuesto; *b)* los procesos de decisión no persiguen la simple

producción de beneficios públicos, sino que son el resultado de una dura confrontación a nivel político en busca de la imposición de valores y preferencias propias; *c)* la capacidad de presupuestar es limitada (escasez de información, limitación de acceso a la información, conocimiento reducido de métodos de análisis, dificultad o falta de respuesta en la utilización del análisis en la negociación con la DGP, y sobre todo escasez de personal con capacidad analítica); *d)* el profesionalismo es excesivo (difícil comunicación y lenguaje muy especializado, que dificulta la aplicación útil de los conocimientos financieros y la comunicación entre expertos del Presupuesto y de la contabilidad con los directivos), y *e)* en muchas ocasiones, el alcance real de los programas y los recursos asignados está muy por debajo de lo que la sociedad española necesita.

### **4. Naturaleza simbólica del Presupuesto**

No se percibe un interés de la clase política por basar la negociación presupuestaria en el análisis y la evaluación. Ni el gobierno ni el Parlamento debaten la asignación de fondos en el marco del nuevo Presupuesto por programas. Si no se utiliza el Presupuesto como instrumento para la toma de decisiones, si no se debate en base a análisis durante su elaboración y si su ejecución no se evalúa adecuadamente, esto significa que el Presupuesto sólo sirve para legitimar formalmente la actividad financiera del Estado. Aparentemente, sólo importa cumplir los principios de formalidad presupuestaria, tales como el de unidad, anualidad, especialidad, etc. La crisis de estos

principios hace pensar que el proceso y documento presupuestario sólo ofrecen una utilidad simbólica y ritual. A primeros de octubre, nunca falta en la prensa una foto del MEH entregando la documentación presupuestaria en el Parlamento. Al aprobar el proyecto de Presupuestos, el Parlamento se legitima a sí mismo mediante el proceso de enmiendas, que alcanza el conocimiento de su clientela. El rito presupuestario transmite al ciudadano el mensaje de que, al menos, sus representantes ejercen el control que se espera ejerzan sobre el ejecutivo.

En lugar de ser el Presupuesto por programas una consecuencia y un motivo de racionalidad, éste se ha generado como deseo de aparentar racionalidad. Tanto la Administración como los contribuyentes desean su existencia. La imagen de consistencia y racionalidad que la Administración ofrece al exterior puede ser más un mito que una realidad. De hecho, esta imagen es consecuencia de un mimetismo respecto a las reformas y cambios (Presupuesto por programas) en otros países avanzados. La implantación de «modernos» sistemas presupuestarios puede percibirse como mera representación de eficacia y racionalidad ante el Parlamento y los contribuyentes. Sin embargo, estas innovaciones pueden no tener otra intención que mantener el reparto de influencia o poder existente entre el MEH y el Parlamento, o entre el MEH y los ministerios gestores.

## 5. Conclusión

La principal conclusión de todo lo precedente es que la reforma presupuestaria no ha tenido

un impacto relevante en la gestión financiera de la Administración del Estado. De hecho, no ha habido una verdadera modernización del sistema presupuestario. El único cambio producido hasta 1986 sólo ha afectado al formato del Presupuesto. Básicamente, el cambio no ha afectado al proceso de asignación de fondos ni al comportamiento de los participantes en la elaboración del Presupuesto ni a la naturaleza o el alcance de las funciones ejercidas por las principales instituciones de la Administración financiera. Sigue siendo válida la opinión del profesor Barea para ejercicios precedentes: «En la actualidad, al gestor de un programa sólo le preocupa la aprobación del expediente de gasto; desde ese momento, se desentiende prácticamente de la consecución del objetivo y de su coste» (26). Siguen primando los criterios administrativos y legales frente a los de eficacia y eficiencia en el comportamiento del gestor y en el control que realiza el MEH.

El cambio producido en el formato del Presupuesto consiste principalmente en la reclasificación de los gastos presupuestarios. Se ha pasado de una clasificación orgánica por objetos de gasto a otra clasificación cuyos títulos o apartados corresponden a programas, pero cuyo marco o perspectiva es orgánico y cuyo contenido únicamente está bien desarrollado según la clasificación por conceptos económicos del gasto. Tal y como se ha planteado la modernización del sistema presupuestario, parece que se ha preferido postergar los problemas ocasionados por el cambio hasta el momento de la ejecución del Presupuesto. Tal y como expresó un participante del proceso presupuestario, «el pro-

blema del Presupuesto por programas no es cómo elaborarlo sino cómo ejecutarlo». Por obvias razones políticas, se ha dado preferencia al aspecto simbólico de la reforma, en detrimento del contenido de ésta. Se ha preferido cumplir rápidamente con la menos complicada tarea de transformar el formato presupuestario a avanzar estratégicamente o gradualmente en el desarrollo de los sistemas de información y evaluación, o en el proceso administrativo-financiero, para mejorar su capacidad de presupuestar. Los responsables de la modernización del sistema presupuestario han partido del falso supuesto o expectativa de que con una modificación del formato presupuestario se modificaría automáticamente el comportamiento de los participantes durante la formulación y gestión del Presupuesto.

Paradójicamente, aunque no se está avanzando de manera relevante en la modernización del Presupuesto, las esperanzas puestas en sus resultados son excesivas. La complejidad de la reforma ha sido claramente subestimada. La responsabilidad final de la reforma está concentrada en un solo centro, la DG de Presupuestos; sin embargo, la red de participantes es enormemente compleja, y no todos los actores están bajo el control y dominio real de ésta. Además, se pretende que la información sea monopolizada por un solo documento presupuestario. Aparentemente, se está pretendiendo que el Presupuesto cubra todos los requerimientos de información técnica y financiera necesarios para el control, la gestión y la planificación de la compleja y variada gama de actividades del Estado. La ambiciosa meta propuesta por la DGP, y la existencia de un gran

número de centros participantes en el proceso, e influyentes en la reforma, hacen que su resultado, por el momento, sea frustrante.

Actualmente la DGP está haciendo un gran esfuerzo para la informatización integral del proceso presupuestario; sin embargo, la reforma pendiente o modernización del sistema presupuestario no puede ser sólo una cuestión de introducción de nuevas tecnologías de la información. Es necesario que se preste atención al cambio de mentalidad y de valores de comportamiento que hoy día dominan en el proceso presupuestario. Es necesario que la cultura de los participantes en este proceso evolucione en favor de la utilización del análisis y la evaluación como punto de referencia en las negociaciones presupuestarias. No puede ni podrá controlarse el aumento del gasto público mientras sigan dominando criterios como el de la formalidad de la actividad financiera y el de agotamiento del crédito concedido en el ejercicio pasado para poder acceder a nuevos créditos.

En efecto, la orientación básica durante el proceso presupuestario sigue siendo la limitación y el control del gasto. Aunque se declare asidua y abiertamente que los controles formales ya no son apropiados, éstos siguen «iluminando» y dominando el proceso. El alcance de trabajo es sustancialmente a nivel de recursos. Aunque la documentación presupuestaria ofrece información sobre objetivos e indicadores, e incluye la memoria de los programas, éstos, como hemos visto, no reflejan el verdadero interés del directivo público. Los objetivos son ambiguos; los indicadores, irrelevantes, y los programas no son auténticos programas, su-

fren una clara incoherencia interna, no muestran estrategias de acción, etcétera.

No obstante, aunque el resultado de la evaluación es negativo, no puede dejar de reconocerse que, por vez primera, se empieza a introducir un formato y unos valores en el proceso presupuestario con vocación de Presupuesto por tareas. Los esfuerzos que se están haciendo para introducir la contabilidad analítica, desarrollar los sistemas de auditoría, indicadores de actividad, etc., hacen prever que, a medio plazo, se podría disponer en muchos servicios de un Presupuesto por tareas. Por el contrario, se necesitan reformas más profundas para acercarse al Presupuesto por programas.

La reforma ha sido implantada a lo largo y ancho de la Administración sin apenas preparación. No ha habido un desarrollo previo de los sistemas de información y seguimiento. La experimentación o evaluación de la marcha del proceso de cambio ha sido la gran ausente en el proceso de reforma. El diseño ha sido el mismo para toda la Administración. No se ha dado ninguna importancia a las preferencias y problemas individuales de cada departamento. Estos no han tenido la oportunidad de participar en el diseño de sus propios sistemas y procedimientos. El problema no es que el proceso de reforma se haya dirigido centralizadamente desde la DGP, sino que la solución buscada ha sido excesivamente uniformista. Ante el fracaso del PPBS en EE.UU., Allen Schick propuso que «lo mejor que se podía hacer era empezar de nuevo y dejar a cada departamento proceder (a la reforma) según sus propias necesidades» (27).

Por otro lado, no se ha prestado suficiente atención a la cultura y valores de los participantes y del propio proceso presupuestario. Tradicionalmente, la preocupación a lo largo de todo el proceso gira entorno a una perspectiva formal. La formación de los participantes ha respondido siempre a la necesidad de aplicación de una normativa presupuestaria. Las decisiones presupuestarias se basan en negociaciones bajo criterios incrementalistas, principalmente intuitivos y subjetivos. Un movimiento hacia la utilización del análisis y la racionalización en estas decisiones no se consigue sólo mediante instrucciones y circulares. Los usos y costumbres, y en general la capacidad para presupuestar, no cambian automáticamente ante una orden impuesta desde arriba, sino tras una estrategia sistemática y continuada de refuerzo sobre comportamientos deseados.

Es necesario un largo proceso de aprendizaje tanto a nivel individual (de cada funcionario) como organizacional. Como ya he adelantado, no puede imponerse un Presupuesto de la complejidad del Presupuesto por programas a cualquier servicio o centro independientemente de sus características, cultura administrativa, naturaleza de la actividad, nivel de decisión, etc. Durante una primera fase, la reforma o modernización del Presupuesto tiene que ser necesariamente experimental. Esto significa que el modelo presupuestario no puede imponerse en toda la Administración de manera uniforme. El diseño debe ajustarse a las necesidades de cada centro, y no a la inversa, si se quiere que el Presupuesto sea un instrumento útil para la dirección de los servicios públicos.

Dado que la situación en la que se desarrolla la modernización del Presupuesto está próxima a ser una situación desestructurada —preparación insuficiente de los participantes, fragmentación del proceso, resistencia al cambio, validez limitada de las nuevas técnicas presupuestarias y desacuerdo inconsciente sobre los objetivos de la reforma—, es necesario alejarse de planteamientos rígidos *a priori*, tanto en el modelo como en el programa de reforma.

## V. PROPUESTA ALTERNATIVA DE REFORMA

Las bases teóricas de las «modernas» técnicas presupuestarias han creado expectativas falsas e ingenuas. Estos modelos ignoran el contexto y exigen lo imposible, y a veces innecesario, en términos de análisis. El responsable del proceso de modernización del Presupuesto debe tener un conocimiento detallado de las organizaciones donde se va a implantar para contrastar estos hechos. El proceso de modernización no puede inducirse sólo a través de la modificación del formato Presupuestario. El propio proceso, y la cultura y estilo de decisión de los participantes, son también decisivos para el éxito de la reforma, y su cambio no se origina automáticamente mediante órdenes ministeriales o circulares.

El modelo incrementalista descrito por Wildavsky es útil para entender el contexto en que se elabora el Presupuesto, pero no va más allá de una descripción de la situación actual y no ayuda a resolver las dificultades técnicas que también existen en el proce-

so presupuestario. En otras palabras, no facilita, sino cierra, el camino hacia la utilización de métodos o criterios científicos para la toma de decisiones. Por otro lado, los modelos presupuestarios basados en criterios de racionalidad ideal, tipo PPBS, ayudan a comprender las dificultades técnicas del análisis, pero no tienen en cuenta ni explican la importancia de los factores políticos que rodean al proceso presupuestario. En el medio de ambos, un modelo adaptativo permite: *a)* partir de una percepción del problema existente y su contexto; *b)* definir claramente el problema; *c)* formular soluciones alternativas, recoger información, ensayar propuestas, y *d)* evaluar los resultados, poniendo en duda no sólo los métodos o soluciones alternativas, sino también la propia definición del problema (28). La propia reforma debe ser un proceso de experimentación en busca del modelo ideal que permita superar los problemas mencionados y ajustar el diseño a la realidad organizacional.

No existe un modelo presupuestario ideal aplicable universalmente. Cada situación requiere una solución distinta. Cualquier sistema presupuestario puede ser ideal si se aplica a una situación apropiada (incluso el Presupuesto clásico puede considerarse necesario si los instrumentos de control interno son débiles). El diseño presupuestario debe ajustarse a los distintos niveles directivos de la Administración. La reforma deberá compatibilizar elementos y estrategias distintos en función de las posibilidades de información, recursos y necesidades de cada uno de ellos. Un desencaje entre el modelo elegido y el contexto y nivel donde se va a implantar puede provocar graves problemas de

adaptación, e incluso el fracaso total por abandono o implantación meramente simbólica de la reforma. Es necesario reconocer que la realidad es muy variada y que el modelo debe adaptarse al contexto y fin perseguido por el Presupuesto.

Las últimas aproximaciones al Presupuesto argumentan que las teorías racionales del presupuesto (PPBS, etc.) son limitadas y no alcanzan a entender la realidad del proceso presupuestario en el juego político y/o distribución de poder de la Administración. Las teorías racionales conciben el Presupuesto como un proceso ideológicamente neutro, puramente técnico, que no refleja los valores del contexto.

Una «reflexión doble» puede ser la solución a la contradicción existente entre las teorías descriptivas y normativas del Presupuesto. Un doble nivel de perspectiva y aprendizaje, que consiste en poner en cuestión el propio sistema presupuestario propuesto como racional y al mismo tiempo cuestionar también la práctica en uso. La interacción entre el modelo y la realidad supone una estrategia adaptativa como medio de modernización del sistema presupuestario y el rechazo de todo intento preliminar de elección de un diseño específico, inmutable y comprensivo del programa y objetivo de la reforma presupuestaria que anticipe todas las posibles contingencias y pueda ser automáticamente implantado.

La demanda de un proceso gradual y adaptativo para llevar a cabo la reforma presupuestaria en la Administración española es consecuencia de la situación desestructurada que caracteriza a la gestión de sus servicios. Las dimensiones que caracterizan a es-

ta situación desestructurada son las siguientes:

1) *La resistencia y/o falta de preparación del personal encargado de llevar a cabo la reforma del Presupuesto.* La reforma supone un cambio sustancial en el comportamiento del personal encargado de la elaboración del Presupuesto, y del directivo público. La modificación de los procedimientos y normas de trabajo existentes, e incluso de los valores generadores de comportamiento y decisión, pueden provocar una seria resistencia a la reforma y un bloqueo del proceso de aprendizaje. En la medida en que se limite su discreción, mediante la formulación de procedimientos operativos normalizados o mediante procedimientos de control de responsabilidad, anticipando acciones y decisiones no deseadas de este personal, se aumenta el riesgo de que la reforma se realice formalmente, pero de manera ineficiente y desencajada de la realidad. Un excesivo control, ya sea vía una especificación estricta del modelo a implantar o de procedimientos normalizados, puede provocar una desviación de los objetivos de la reforma, o simplemente una implantación simbólica de la misma.

2) La *validez* de las nuevas técnicas presupuestarias está *pendiente de corroborarse*. La incertidumbre que rodea a las posibilidades y el resultado de la implantación de un Presupuesto por programas hace necesario que el personal encargado de su elaboración y reforma disfrute de la libertad suficiente para ajustarlo a sus necesidades y situación. Si este personal no participa en la formulación e implantación del programa de reforma, se perderán cantidad de oportunidades para la solución de problemas es-

pecíficos de cada contexto organizacional.

3) *No existe acuerdo sobre los objetivos y medios* de la propia reforma presupuestaria. Aparte del objetivo general del aumento de la eficacia y eficiencia de los servicios públicos, no parece percibirse claramente el propósito perseguido por la reforma y los medios asignados para su implantación. La implantación del Presupuesto por programas ha provocado generalmente un conflicto de intereses, una percepción de un deseo de aumento del control por parte de la oficina central de Presupuesto y quejas por la escasez o insuficiencia de medios asignados para su implantación. Es difícil que la definición de los objetivos de la propia reforma no provoque confusión, conflicto de valores o enfrentamiento de intereses.

4) *La difusa delimitación de autoridad* y el excesivo número de participantes que, de hecho, influyen en la reforma aumentan la complejidad de la acción conjunta y favorecen el solapamiento de responsabilidades. La red de instituciones afectada por la reforma es tan amplia que resulta difícil coordinarla apropiadamente. La implantación de cualquier nuevo modelo presupuestario en una *estructura organizativa fragmentada* puede dar lugar a un cumplimiento meramente simbólico y formal de la reforma. En esta situación, sólo una adaptación mutua y negociada podría asegurar el éxito de la reforma.

5) El *contexto es relativamente inestable*. Es evidente que las variaciones económicas o políticas afectan al proceso de reforma presupuestaria. Los cambios del equipo gubernamental y directivo en general, el deterioro

de la coyuntura económica y el acaecimiento de cualquier otro evento inesperado pueden requerir un reajuste sustancial del programa de reforma.

Dado que las condiciones arriba indicadas dominan la realidad de la reforma, parece inevitable que el sistema presupuestario finalmente implantado se amolde a la idiosincrasia de la Administración afectada, independientemente del modelo elegido. En estos casos, parece inevitable la necesidad de alejarse de planteamientos rígidos *a priori*. Quizás una de las principales causas del fracaso de las reformas presupuestarias hasta ahora emprendidas en muchos países es precisamente la rigidez del modelo y programa de reforma.

Una posible solución sería el establecimiento de procesos flexibles que permitan una modificación, revisión y adaptación del plan de reforma inicial, de acuerdo a las interacciones entre ésta y el contexto donde se implanta. El resultado de la reforma no puede ser automático ni preestablecido de manera comprensiva, sino el producto de un proceso de aprendizaje. El punto de partida no sería un modelo presupuestario concreto, sino simplemente un acuerdo tácito o explícito sobre los objetivos amplios e indiscutibles a perseguir con la reforma, así como sobre las reglas generales para su desarrollo. Esto permitiría que los múltiples participantes pudieran negociar y llegar a compromisos de ajuste inicial y adaptación sucesiva (proceso de aprendizaje) del nuevo modelo presupuestario a sus necesidades y a las peculiaridades de cada organización. Como efecto esperado, se multiplicaría la participación y motivación del personal en el proceso de reforma.

Participación y discreción son importantes características de toda reforma que pretenda ser adaptativa. Sin ambas, sería muy difícil ajustar el modelo presupuestario a las exigencias de las condiciones y naturaleza de cada organización. Además, éstas permitirían un proceso de aprendizaje sobre el terreno (*learn by doing*), más que un seguimiento mecánico de las directrices de reforma.

La evaluación juega un papel muy importante en el propio proceso de reforma, puesto que forma parte del proceso de adaptación del sistema presupuestario que se pretende implantar. Tradicionalmente, la reforma presupuestaria se ha basado en un tipo de evaluación que perseguiría el asegurar la fidelidad de los responsables de su implantación al programa de reforma inicialmente elegido. Las desviaciones se consideraban hechos susceptibles de sanción, en los que el fallo provenía del personal más que del programa de reforma. Si, a pesar del seguimiento estricto de las líneas del programa de reforma, éste no tenía éxito, los ajustes no afectaban sustantivamente al modelo mismo.

Por el contrario, la alternativa de una reforma adaptativa del Presupuesto supone la utilización de un sistema de evaluación que, de hecho, cuestione los elementos y características del sistema presupuestario que pretende implantarse. La evaluación debe hacer posible la mutación del propio programa, más que cuestionar la fidelidad hacia el plan de reforma inicial. El objetivo inmediato de la evaluación es proporcionar información válida para el ajuste y aprendizaje. En realidad, el propio proceso de implantación de la reforma está íntimamente uni-

do a, e incluso forma parte de, la formulación del modelo presupuestario que pretende implantarse.

En definitiva, la reforma del sistema presupuestario no ha dado el fruto esperado. El fracaso ha sido generalizado. El Ministerio de Economía y Hacienda no ha conseguido implantar un sistema presupuestario del tipo PPBS, que propone la racionalidad comprensiva y el análisis sistemático como base para la toma de decisiones en el proceso presupuestario. Este fracaso no justifica necesariamente un rechazo del modelo presupuestario elegido. No obstante, su implantación no puede ser impuesta desde una unidad central a todos los centros y niveles de manera rígida y uniforme. La solución propuesta anima a los responsables de la reforma a desarrollar su formulación durante la propia implantación, mediante un proceso de aprendizaje lo suficientemente flexible y participativo como para permitir la adaptación del modelo elegido a las peculiaridades de cada centro.

#### ABREVIATURAS

CIP:	Comité de Inversiones Públicas.
DGP:	Dirección General de Presupuestos.
IGAE:	Intervención General de la Administración del Estado.
LGP:	Ley General Presupuestaria.
MEH:	Ministerio de Economía y Hacienda.
OP:	Oficinas presupuestarias.
PPBS:	Presupuesto planificado por programas.
SEH:	Secretaría de Estado de Hacienda.
SICOP:	Sistema Informático de Control de Ordenación de Pagos.

#### NOTAS

(1) *El País*, 3 de junio de 1987 y 9 de noviembre de 1986.

(2) Declaraciones de E. Salgado, Director General de Gastos de Personal, a la revista *MUFACE*, n.º 77, mayo 86, pág. 18.

(3) Victorio VALLE SÁNCHEZ, «Deuda pública y déficit público», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 33, Fundación FIES, CECA, 1987, pág. 177.

(4) J. R. GASS, Preface *The Welfare State in crisis*, OECD, 1981, pág. 5.

(5) Exposición de motivos, artículos 52.1 y 53, regla primera, y disposición transitoria primera de la *LGP*.

(6) José BAREA TEJEIRO, «¿Es necesaria una nueva Ley General Presupuestaria?», en *El marco jurídico-financiero del sector público*, IGAE, IX Jornadas de Control Financiero, 1986, pág. 143.

(7) José BAREA TEJEIRO, *op. cit.*, pág. 143.

(8) MEH, *Memoria de los Presupuestos Generales del Estado para 1984*, pág. 39.

(9) José BORRELL FONTELLES, «Los Presupuestos del Estado para 1984: objetivos y estructura», *Hacienda Pública Española* (IEF), n.º 85, 1983, pág. 51.

(10) M. BOYER, «Política presupuestaria en las Cortes Generales», *Hacienda Pública Española*, n.º 85, 1983, IEF, pág. 28.

(11) Allen SCHICK, «A Death in the Bureaucracy», en HYDE and SHAFRITZ (eds.), *Governmental Budget*, Moore PC, Illinois, 1978, pág. 190.

(12) T. LYNCH, *Public Budgeting in America*, Prentice Hall, N.J., 1979, pág. 29.

(13) B. GROSS, «New Systems Budgeting», en HYDE and SHAFRITZ (eds.), *Governmental Budgeting*, Moore PC, Illinois, 1978, pág. 152.

(14) A. WILDAVSKY, «The Political Economic of Efficiency», en HYDE and SHAFRITZ (eds.), *Governmental Budgeting*, Moore PC, Illinois, 1978, pág. 177.

(15) Para mayor detalle, ver Eduardo ZAPICO GOÑI, *La modernización del sistema presupues-*

*tario: análisis de la reforma presupuestaria del gobierno socialista (1982-1986)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, mayo 1988.

(16) A. WILDAVSKY, «Political Economy of Efficiency», en HYDE and SHAFRITZ (eds.), *Government Budgeting*, Moore PC, Illinois, 1978, pág. 181.

(17) A. PREMCHAND, *Government Budgeting and Expenditure Controls*, FMI, WDC, 1983, pág. 330.

(18) A. WILDAVSKY, «The Political Economy of Efficiency», en HYDE and SHAFRITZ (eds.), *Government Budgeting*, Moore PC, Illinois, 1978, pág. 173.

(19) V. O. KEY, «The Lack of a Budgetary Theory», en SHAFRITZ y HYDE (eds.), *Classics of Public Administration*, Oak Park, Illinois, Moore, 1978, pág. 65.

(20) A. SMITHIES, «Conceptual Framework of the Program Budget», en *Program Budgeting*, D. Novik L. A. Rand Corporation, 1964, pág. 25.

(21) J. CHIEN, *The PPBS in three Federal Agencies*, Praeger P, N.Y., 1971, pág. 37.

(22) Aaron WILDAVSKY, *Political implications of a Budgetary Reform*.

(23) A. WILDAVSKY, «The politics of the budgetary process», *Enciclopedia internacional de ciencias sociales*, vol. 8, pág. 456.

(24) A. WILDAVSKY, *The Politics of the Budgetary Processes*, Little Brown Co., Boston, 1979, págs. 16 y ss.

(25) Eduardo ZAPICO GOÑI, *La modernización del sistema presupuestario: análisis de la reforma presupuestaria del gobierno socialista (1982-1986)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, mayo, 1988.

(26) José BAREA, «¿Es necesaria una nueva Ley General Presupuestaria?», en *El marco jurídico-financiero del sector público*, IX Jornadas de Control Financiero, MEH-IGAE, 1986, pág. 144.

(27) Allen SCHICK, «A death in the Bureaucracy: The Demise of Federal PPB», en HYDE and SHAFRITZ (eds.), *Government Budget*, Moore PC, Illinois, 1978, pág. 194.

(28) T. Lynch, *Public Budgeting in America*, Prentice Hall, N.J., 1979, pág. 25.

# ANÁLISIS COSTE-BENEFICIO: NOTAS SOBRE SU SITUACION ACTUAL

Emilio ALBI IBAÑEZ  
y José Antonio RODRIGUEZ ONDARZA

## 1. INTRODUCCION

El centro de atención de este trabajo está constituido por uno de los temas que ha alcanzado mayor importancia en el área de los estudios del gasto público: el análisis coste-beneficio (ACB). Tratamos de hacer referencia a algunas de las principales cuestiones que se suscitan en torno a la utilización del enfoque coste-beneficio como mecanismo de racionalización de las decisiones públicas en materia de gasto. La base de nuestras notas sobre el estado actual de esta técnica de análisis la proporciona la diversidad de estudios que se han desarrollado en la vertiente teórico-aplicada del análisis coste-beneficio.

## 2. CONCEPTO E INTERES DEL ACB

En una primera aproximación al tema, resulta inevitable destacar las notas definitorias del análisis coste-beneficio. En esta línea, comenzaremos señalando que el objetivo básico que esta técnica de análisis pretende cumplir es el de proporcionar una ayuda que guíe la elección de los representantes de la sociedad entre diferentes cursos de acción. Para ello se impone la tarea, en primer lugar, de evaluar, en términos monetarios, la corriente de beneficios que se asocia con cada una de las alternativas que se estudian; evaluar, también en términos monetarios, la corriente de costes correspondientes y reducir ambas corrientes a un valor actual por medio de alguna tasa de descuento. Una vez alcanzada esta etapa, se necesita usar alguna regla de decisión para elegir la alternativa más eficaz desde el punto de vista de la sociedad.

Las ventajas derivadas del análisis coste-beneficio son claras en algunos aspectos básicos. Se trata de una técnica adecuada para alcanzar una visión completa de los diferentes elementos que deben tenerse en cuenta en la evaluación de un proyecto. Además, los ejercicios de coste-beneficio perfilan claramente, ante la persona que ha de tomar una decisión, la simple —aunque no vacía— advertencia de que la decisión de seguir, o no, un curso concreto

de acción depende tanto de sus costes como de sus beneficios. Ello obliga a fijar la atención tanto en los objetivos del proyecto como en las valoraciones sociales relativas que se fijan sobre aquellos. De esta manera, el análisis coste-beneficio puede, como mínimo, reclamar a su favor que ayuda a evitar errores tan frecuentes como los cometidos al recomendar que se emprenda el proyecto A en vez del B porque aquél es más barato, sin tener en cuenta cuáles son sus beneficios sociales relativos, o que se ponga en marcha el B en vez del A porque el primero es más efectivo que el segundo, sin considerar adecuadamente sus costes sociales.

El análisis coste-beneficio, sin embargo, no debe ser contemplado como una panacea que proporciona una respuesta científica concluyente a todos los temas. Tanto a nivel teórico como en los trabajos aplicados, aparece la existencia de importantes dificultades ligadas a la utilización del análisis coste-beneficio. La problemática suscitada en torno a aspectos tales como la especificación detallada del proyecto y sus alternativas, la evaluación económica de las partidas de beneficios y costes, con especiales dificultades en los intangibles, la elección de la base conceptual más correcta y del valor numérico más apropiado de la tasa de descuento, y la introducción de las consideraciones referentes al riesgo y la incertidumbre o de los aspectos distributivos, constituyen una muestra inequívoca de las limitaciones que presenta el instrumental del análisis coste-beneficio. Al mismo tiempo, la existencia de restricciones de información, de tiempo o de recursos económicos puede condicionar de forma decisiva las posibilidades de aplicación de esta técnica de análisis.

## 3. FUNDAMENTACION TEORICA DEL ACB

El planteamiento de que el objetivo del análisis coste-beneficio es maximizar los beneficios sociales que se pueden derivar del uso de unos recursos o, más formalmente, maximizar el bienestar social, nos conduce inexorablemente a la configuración del marco teórico de la economía del

bienestar como fundamento del análisis coste-beneficio. Aportaciones teóricas recientes como las de *R. W. Tresch (1981)*, *R. W. Boadway y N. Bruce (1983)*, y *J. Dreze y N. Stern (1987)* contribuyen, sin lugar a dudas, a reforzar esta línea de pensamiento, según la cual la teoría de la economía del bienestar ofrece una metodología adecuada para decidir sobre la conveniencia de acometer o no la realización de un proyecto económico.

Sin embargo, también parece razonablemente aceptable la línea de pensamiento que cuestiona la utilidad práctica de este enfoque metodológico. En *H. S. Rosen (1984)* se alude brevemente a esta cuestión resaltando la cantidad de información que se precisa para especificar y evaluar una función de bienestar social y el hecho de que, incluso después de la evaluación, el público puede no aceptarla. Hay que tener en cuenta, además, las críticas de carácter más general y teórico formuladas a la economía del bienestar.

Nuestra postura básica, en este punto, es que si bien la teoría de la economía del bienestar resulta valiosa para pensar sobre ciertos problemas conceptuales, no obstante resulta de escasa ayuda en numerosas ocasiones concretas de la evaluación de proyectos. Apoyamos, por tanto, la tradición «pragmática» de la economía del coste-beneficio como una simple técnica de análisis sistemático de todas las facetas de una toma de decisión bajo determinados juicios de valor explicitados.

## 4. ALGUNOS CAMPOS DE APLICACION DEL ACB

Estas breves notas sobre la técnica del análisis coste-beneficio deben completarse con el comentario del conjunto de trabajos que configuran la vertiente aplicada de esta fórmula de análisis. En las líneas siguientes se ofrece una breve revisión de los principales estudios aplicados del análisis coste-beneficio que se han desarrollado en una serie de campos especialmente representativos: la agricultura, la sanidad, la educación y el transporte. Haremos una especial referencia a España en todos los apartados.

#### 4.1. Agricultura

Un tema de especial interés en este campo lo constituye el análisis, en términos de bienestar, de los efectos derivados de la adopción de medidas proteccionistas en el sector agrario. Los estudios centrados en esta problemática se han desarrollado utilizando tanto modelos de economía cerrada, como ocurre en *M. Nerlove (1958)*, *T. A. Wallace (1962)*, *P. R. Johnson (1965)*, *W. Peterson (1979)* y *Y. Hayami y otros (1982)*, como en modelos de economía abierta, cuya base la proporcionan los trabajos de *W. N. Corden (1957)* y *A. C. Harberger (1959)*. El mayor interés de esta segunda categoría de trabajos en los momentos actuales no admite dudas.

Este interés por los trabajos basados en modelos de economía abierta nos lleva a destacar una reciente aportación de la OCDE (1987), en la que se ofrece una revisión de los estudios empíricos dedicados a la estimación de los costes sociales de bienestar que se derivan de la aplicación de políticas agrícolas proteccionistas. Los trabajos son clasificados con arreglo a cuatro categorías: a) estudios unisectoriales: *K. F. Harling y R. L. Thompson (1985)*, *M. W. Schiff (1985)* y *D. O. Mitchell (1986)*; b) estudios multisectoriales: *M. D. Bale y E. Lutz (1981)*, *Bureau of Agricultural Economics (1985)* y *B. D. Gardner (1986)*; c) estudios intersectoriales: *A. E. Buckwell y otros (1983)* y *R. Tyers y K. Anderson (1986)*, y d) modelos de equilibrio general: *J. Rosine y P. Helmberger (1974)*, *K. S. Parikh y otros (1985)*, *A. Stoeckel (1985)*, *J. M. Burniaux y J. Waalbroeck (1985)*, *J. E. Spencer (1985, 1986)*, *I. Trela y otros (1986)* y *J. Breckling y otros (1986)*.

En el capítulo de los trabajos aplicados a la realidad española destacaremos los de:

a) *L. V. Barceló Vila (1983)*, en el que se valora, para 1979, el coste social derivado de la existencia de un amplio sector protegido dentro de la agricultura española. El objetivo fundamental del trabajo consiste en aplicar el modelo de equilibrio parcial desarrollado en *A. C. Harberger (1959)* para calcular el coste social de la protección económica de los principales productos agrarios en España y, al mismo tiempo, examinar el aspecto de la distribución de las pérdidas y ganancias de bienestar derivadas de la política de protección en una doble vertiente: entre consumidores y productores y entre regiones.

b) *L. Benelbas (1986)*, donde se estudia la eficacia de la política algodonera española aplicada entre 1979 y 1984, así como el plan quinquenal previsto para el período 1984-1989. Se trata de un análisis basado en un modelo de equilibrio parcial en el que se prescinde de forma explícita de las consideraciones de tipo distributivo.

c) *J. M. García Álvarez-Coque (1986a)*, quien acomete la valoración, en términos de bienestar social, de la política de precios agrarios aplicada en España durante el período 1963-1982. En el marco de estudio de una economía abierta, la evaluación se realiza con arreglo al criterio de la eficiencia económica, diferenciando, de un lado, un componente de pérdida social: el coste de la protección, y, de otro, dos componentes de beneficio: la estabilización del mercado interior y la reducción del paro, que se derivan de la protección agraria vía precios.

d) *J. M. García Álvarez-Coque (1986b)*, en el que, apoyándose en la metodología Corden-Harberger y en la medida del índice de desigualdad recogida en *A. Atkinson (1970)*, se aborda la tarea de definir una función de bienestar que permita evaluar la política de precios agrarios desde el punto de vista de la sociedad e integre los aspectos de eficiencia y equidad que dicha política conlleva. En este marco teórico, se analizan los efectos económicos de la protección al sector agrario, vía política de precios, sobre la sociedad española de 1980 y se estima, para diferentes valores de los coeficientes de aversión a la desigualdad, el cambio de bienestar que hubiera resultado de la adopción de niveles alternativos de protección a partir de una situación libre-cambista.

e) *L. V. Barceló Vila y J. M. García Álvarez-Coque (1987)*, donde se examinan las ganancias que, en términos de bienestar, se derivarían para España, como país miembro de la CEE, por la eliminación de la protección existente a nivel comunitario. El aparato analítico utilizado es similar al empleado en *U. Koester (1977)*, *A. H. Buckwell y otros (1983)* y *D. Kirschke (1983, 1984)* en el examen de los efectos de bienestar derivados de la formación de la Política Agrícola Común y de los cambios de precios regulados dentro de la misma. La parte aplicada de la obra se basa en la realización de una simulación destinada a calcular cuál sería el nivel de umbral de reducción uniforme del precio común de los productos «continentales» que compensaría exactamente el efecto negativo que, en términos de bienestar, se derivaría para España de la reducción de la protección de los productos «mediterráneos».

#### 4.2. Sanidad

La importancia alcanzada por la aplicación de las técnicas de análisis coste-beneficio al campo sanitario queda debidamente reflejada en los trabajos de *M. F. Drummond (1980)*, *K. E. Warner y R. C. Hutton (1980)*, *K. E. Warner y B. R. Luce (1982)*, *M. C. Weinstein (1981)*, *E. M. Goldberg y N. Connelly (1981)* y *M. F. Drummond y otros (1987)*. Una revisión interesante del estado de la cuestión en la

evaluación económica aplicada al campo de la salud se contiene en *M. F. Drummond y otros (1986)*, y *M. F. Drummond y J. Hutton (1987)*.

En relación a los principales métodos utilizados en la evaluación económica de programas de asistencia sanitaria cabe destacar: el análisis de costes, en *K. V. Lawson y otros (1981)*, *C. T. Homgren (1982)*, *M. H. Boyle y otros (1982)* y *A. W. Richardson y A. Gafni (1983)*; el análisis coste-efectividad, en *D. S. Shepard y M. Thompson (1979)*, *A. J. Culver y A. K. Maynard (1981)*, *M. N. Levine y otros (1985)*; el análisis coste-utilidad, en *R. M. Kaplan y J. W. Busch (1982)*, *G. W. Torrance y otros (1982)*, *D. N. Churchill y otros (1984)*, *G. W. Torrance y A. Zipursky (1984)*, y *A. Williams (1985)*; el análisis coste-beneficio, en *B. A. Weisbrod y otros (1980)*, *M. F. Drummond (1981)*, *H. E. Klasman (1982)*, *M. S. Thompson y otros (1984)*, y *M. J. Buxton (1985)*.

En el área de los trabajos desarrollados en nuestro país en torno a esta temática, comenzaremos destacando el conjunto de ponencias (sobre evaluaciones de los servicios sociales de J. J. Artells, racionalidad y eficiencia en la asignación de recursos en los servicios sociales de M. Costa, eficiencia y equidad en los servicios sociales de S. Rubio, evaluación de la eficiencia de la acción social de D. Casado y los problemas de costes en los servicios sociales de J. Villacis) que integran el bloque de análisis económico y metodológico sobre eficiencia y evaluación económica de servicios sociales que se recoge en la obra *Segundas Jornadas de Economía de los Servicios Sociales (1986)*. En la vertiente aplicada del enfoque coste-beneficio los estudios de:

a) *J. I. Matienzo (1983)*, sobre la aplicación del análisis coste-efectividad al tratamiento económico de la hepatitis B en el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca. Mediante la aplicación de esta técnica se trata de determinar cuál de las dos alternativas que se consideran para el tratamiento de la enfermedad es la menos costosa: a) tratamiento clínico convencional, y b) vacunación preventiva y, si pese a ello se contrae la enfermedad, tratamiento clínico convencional.

b) *J. J. Artells Herrero y P. Orriols Tubella (1987)*, en el que se ofrece un ejemplo empírico de la aplicación del análisis coste-beneficio a la evaluación del funcionamiento de un programa de asistencia prenatal. El análisis de coste-efectividad se basa en la utilización de un modelo donde el colectivo de pacientes objeto de estudio se distribuye por grupos en función de dos características: el número de visitas y los desenlaces por grupos de riesgo. La finalidad del análisis es calcular las variaciones que se registran en los desenlaces como consecuencia de diferentes patrones de asistencia prenatal extrahospitalaria.

c) *Ministerio de Sanidad y Consumo (1987)*, donde se procede a la evaluación de los costes económicos derivados de la salmonelosis humana. Para su estimación se tienen en cuenta los costes de la enfermedad propiamente dicha y la parte de los costes de otras enfermedades achacables a la primera. En cuanto a los costes de la enfermedad, únicamente se consideran los costes relacionados con los enfermos, limitándose la evaluación al campo de los costes tangibles. Estos, a su vez, se diferencian en costes directos por asistencia a la enfermedad (hospitalización, medicación, ambulatorio, consulta ambulatoria y urgencias médicas) y por mortalidad y en costes indirectos (jornadas laborales perdidas, cuidados informales, reducción en productividad, cambio en la dieta, investigación del brote y otros gastos).

d) *J. L. Carrasco y R. Lardionis (1987)* describen un método gráfico diseñado para determinar la rentabilidad de campañas reales y simuladas de vacunación anti-hepatitis B en medio intra o extrahospitalario, llevadas a cabo en colectivos con tasa anual única de morbilidad o en poblaciones con dos niveles distintos de riesgo. La rentabilidad de la vacunación se define como el ahorro (coste total de la enfermedad sin prevención menos el coste total en el supuesto de prevención menos el coste de la campaña de vacunación) dividido por el gasto efectuado para conseguirlo. En el trabajo se simula una campaña de vacunación entre los odontólogos y sus familiares, calculándose la rentabilidad progresiva a lo largo de los cinco años siguientes.

### 4.3. Educación

Un campo en el que el enfoque coste-beneficio ha alcanzado un importante desarrollo es el de la economía de la educación. En este sentido, el trabajo de *G. Psacharopoulos y M. Woodhall (1987)*, proporciona un marco adecuado para el conocimiento de las principales aplicaciones del análisis coste-beneficio a la educación. La temática básica referente a la determinación de los beneficios, costes y tasa de rendimiento de la educación alcanza una especial relevancia en *G. Psacharopoulos (1970, 1973, 1975, 1981, 1982a, 1982b, 1982c, 1985)*, *J. Mincer (1974, 1977)*, *Banco Mundial (1980)*, *M. Boissiere y otros (1982)* y *D. Metcalf (1985)*.

Entre los trabajos de carácter aplicado referentes a la realidad española, destacaremos los de:

a) *J. R. Quintás y otros (1976)*, en el que, utilizando la metodología desarrollada en *G. Psacharopoulos (1973)*, se procede a la determinación de las tasas de rendimiento interno privadas y sociales de la educación en España a los niveles de enseñanza primaria, bachillerato elemental, bachillerato superior y enseñanza superior.

b) *División de Planificación y Evaluación del Ministerio de Trabajo (1978)*, cuya finalidad es evaluar la rentabilidad social de algunas de las acciones de formación profesional acometidas por el SEAF-PPO en las provincias de Toledo y Ciudad Real en el año 1975. El procedimiento que se sigue es el consistente en calcular y comprobar los costes y beneficios económicos de los cursos de formación profesional para la Administración, los trabajadores y el sistema económico. La comparación de los beneficios y costes se realiza utilizando los procedimientos del «valor actualizado neto», «tasa interna de rendimiento» y «ratio beneficio/coste». Tras un análisis de sensibilidad de los resultados obtenidos, se procede a la comparación de los mismos con los recogidos en estudios similares realizadas para otros países.

c) *R. Pérez Simarro (1982)*, donde se estiman las tasas de rendimiento privado de la educación superior en España. En la primera parte del trabajo, utilizando el modelo teórico recogido en *G. Psacharopoulos (1973)*, se procede a la determinación de los perfiles salariales de los licenciados y bachilleres y a la estimación de la tasa de rendimiento interno de la inversión en educación universitaria. En la segunda parte, empleando básicamente el marco teórico contenido en *J. Mincer (1974)*, se acomete la estimación de las funciones de ganancias que implica la teoría estricta del capital humano.

d) *M. Riboud y F. Hernández Iglesias (1983)*, se ocupan de estudiar los rendimientos de las inversiones en capital humano a partir de sus efectos sobre la capacidad productiva de los hombres y de las mujeres andaluzes. En primer lugar, se analiza la estructura de las rentas de los hombres a la luz de la teoría del capital humano. Mediante la formulación explícita de un modelo de asignación de recursos económicos y de tiempo, en un contexto de ciclo vital, se estudia el equilibrio del mercado de trabajo, calculándose los rendimientos privados de las inversiones en educación formal y en aprendizaje por la experiencia. En segundo lugar, se extiende el cálculo de los rendimientos de las inversiones en educación formal y en experiencia profesional a los datos femeninos y se interpretan los perfiles de renta observados.

e) *I. Corugedo y otros (1988)*, cuyo objetivo es ofrecer una valoración cuantitativa de diferentes tipos de educación postobligatoria actualmente existentes en España (BUP y Formación Profesional, básicamente). Para la realización de esta tarea se procede a la evaluación de los costes privados y sociales derivados de estos tipos de educación. A partir de estos datos, se procede al cálculo de las correspondientes tasas de rendimiento privado y social, utilizando para ello dos procedimientos alternativos: el de las iteraciones sucesivas y el de las ecuaciones sucesivas de *J. Mincer (1974, 1977)*.

### 4.4. Transporte

Un campo de estudio que ha registrado una importante evolución durante los últimos años es el de la economía del transporte. En relación al análisis coste-beneficio, cabe destacar aquí el conjunto de estudios de carácter aplicado que se recogen en la obra de *K. J. Button y A. D. Pearman (eds.) (1983)* y, en especial, el documento de la *European Conference of Ministers of Transport (1987)*, en el que se ofrece una revisión detallada de los programas de investigación que sobre la economía del transporte, en general, y la evaluación de proyectos de transporte, en particular, son objeto de desarrollo en el ámbito de los países integrantes del mencionado organismo.

La aplicación del análisis coste-beneficio a la evaluación de los proyectos de transporte ha recibido también importantes críticas. En esta línea discurre, por ejemplo, el trabajo de *R. O. E. Michael (1987)*; las deficiencias reconocidas al análisis coste-beneficio en este campo inducen a recomendar su sustitución por otras técnicas como el análisis multi-criterio.

Una primera muestra de la aplicación del análisis coste-beneficio al área del transporte en nuestro país la proporcionan los trabajos elaborados en el seno del servicio de estudios de la Compañía Metropolitana de Madrid (CMM.). Nuestro punto de partida en este caso lo constituye el trabajo de la *CMM (1983a)* en el que se ofrece una descripción pormenorizada de la metodología base empleada en la evaluación de este tipo de proyectos. En la vertiente aplicada, destacamos los siguientes informes:

a) *CMM (1983b)*, en el que se examina la oportunidad de la inauguración de un tramo ya construido sobre la base de dos tipos de análisis: de rentabilidad social y de rentabilidad empresarial. Las partidas de costes y beneficios objeto de consideración y evaluación son la reposición y el valor residual de las inversiones, los costes de explotación, el ahorro para empresas alternativas de transporte colectivo y los ahorros de tiempo de los usuarios de la línea.

b) *CMM (1984)*, donde se analiza la viabilidad económica de una nueva estación de Metro. El cálculo de la rentabilidad del proyecto se realiza con arreglo al criterio del valor actualizado neto. No obstante, al no conocerse con precisión el coste de la inversión necesaria para la realización del proyecto, se desarrolla una aplicación indirecta del mencionado criterio, consistente en determinar la máxima inversión que haría mínimamente rentable el proyecto. Las partidas de costes y beneficios que se tienen en cuenta son los costes de inversión (tomados como incógnita) y los de explotación (personal, consumo energético y mantenimiento de instalaciones), y los beneficios

correspondientes a los ahorros de tiempo derivados para los usuarios del proyecto.

c) *CMM (1985)*, sobre la viabilidad económica de la prolongación de una línea de Metro. También en este informe se procede a la aplicación indirecta del criterio del valor actualizado neto. Los costes que se consideran son los de inversión y los de explotación (personal, consumo energético y mantenimiento de las instalaciones). Los beneficios comprenden los ahorros de tiempos de los viajeros y el valor residual de las instalaciones.

En el ámbito de la evaluación financiera, económica y social de los proyectos relativos al transporte por ferrocarril en España, debe destacarse inicialmente la existencia de dos trabajos básicos conceptuados como elementos de guía en la evaluación de proyectos de RENFE: el «Manual de Selección de Inversiones de RENFE», elaborado por INECO, y el «Manual de Selección de Inversiones en ferrocarriles de vía ancha», elaborado por TEMA. En ambos se contienen pautas para la evaluación financiera; en el segundo, también para la evaluación económica y social. Entre los trabajos de evaluación de proyectos de RENFE en los que es objeto de aplicación la técnica del análisis coste-beneficio se destacan aquí los siguientes: «Nuevo acceso ferroviario a Córdoba desde la Meseta. Análisis económico», de 1979; «Proyecto de inversión completo del eje 4», de 1980; «Estudio integral de la explotación técnica y comercial del eje Madrid-Córdoba», de 1981; «Estudio del balance social del tramo ferroviario Cinco Casas-Tomelloso», de 1984, y «Evaluación financiera, económica y social del proyecto Madrid-Brazatortas-Córdoba», de 1986.

## BIBLIOGRAFIA

- ALBI IBÁÑEZ, E. (1976): *Introducción a la economía del coste-beneficio*, IEF, Madrid.
- ANDERSON, J. E. (1985): «The relative inefficiency of quotas: the cheese case», *American Economic Review*, vol. 75, págs. 178-190.
- ARTELLS, J. J., y ORRIOLS, P. (1987): «Evaluación económica de programas: Estudio de la atención prenatal», *Papeles de Gestión Sanitaria*, diciembre.
- ATKINSON, A. (1970): «On the measurement of Inequality», *Journal of Economic Theory*, vol. 2, págs. 244-263.
- BALE, M. D., y LUTZ, E. (1981): «Price distortions in agriculture and their effects: an international comparison», *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 63, págs. 8-22.
- BANCO MUNDIAL (1980): «Education», *Sector Policy Paper*, Washington, D.C.
- BARCELO VILA, L. V. (1983): «Coste social y efectos redistributivos de la protección económica de la agricultura», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 16, págs. 57-83.
- y GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M. (1987): *El futuro de la política agrícola común y la economía española*, Ed. Mundi Prensa, Madrid.
- BENELBAS, L. (1986): «Análisis coste-beneficio de la política algodonera española», *Revista Española de Economía*, 2.ª época, vol. 3, n.º 1, págs. 11-30.
- BOADWAY, R. W., y BRUCE, N. (1983): *Welfare Economics*, Basil Blackwell, Oxford.
- BOISSIERE, M., y otros (1982): *Economics, Schooling, Ability and Cognitive Skill*, World Bank, Development Research Department, Washington, D.C.
- BOYLE, M. H., y otros (1982): «A cost analysis of providing neonatal intensive care to 500-1499 gram birth-weight infants», *Research Report No. 51, Programme for Quantitative Studies in Economics and Population*, McMaster University, Hamilton, Ontario.
- BRECKLING, J., y otros (1986): «Asketal version of general equilibrium model for the European Community», Bureau of Agricultural Economics, Canberra, Australia, documento presentado a la 1986 Australasian meeting of the Econometric Society, Universidad de Melbourne, 1986.
- BUCKWELL, A. E., y otros (1983): *The Cost of the Common Agricultural Policy*, Croom Helm, Londres.
- BUREAU OF AGRICULTURAL ECONOMICS (1985): *Agricultural Policies in the European Community*, Australasian Government Publishing Service, Canberra.
- BURNIAUX, J. M., y WAELBROECK, J. (1985): «The impact of the CAP on developing countries: a general equilibrium analysis», en STEVENS, C., y VAN THEMAT VERLOREN, J. (eds.): *Pressure Groups, Policies and Development*, Hider and Stoughton, Londres.
- BUTTON, K. J., y PEARMAN, A. D. (eds.) (1983): *The Practice of Transport Investment Appraisal*, Gower Publishing Company Ltd., England.
- BUXTON, M. J. (1985): «Problems in economic appraisal of new health technology: the case of heart transplants», *Paper for an EC Workshop on the Methodology of Economic Appraisal of Health Technology*, Birmingham, septiembre.
- CARRASCO, J. L., y LARDIONIS, R. (1987): «Modelo gráfico para analizar la rentabilidad de la vacunación antihepatitis B por medio de simulación de campañas preventivas», *Revista Española de Enfermedades del Aparato Digestivo*, 71, 4, págs. 281-285.
- CHURCHILL, D. N., y otros (1984): «A cost effectiveness analysis of continuous ambulatory peritoneal dialysis and hospital hemodialysis», *Medical Decision Making*, 4 (4), págs. 489-500.
- CMM (1983a): *Metodología para la evaluación de proyectos en el Metro de Madrid*, vol. I: Metodología General, y vol. II: Manual de Aplicación, Servicio de Estudios, Madrid.
- (1983b): *Análisis de la demanda, posibilidades de explotación y rentabilidad del tramo Cuatro Caminos-Ciudad Universitaria de la línea 6*, Servicio de Estudios, Madrid.
- (1984): *Viabilidad económica de una nueva estación en la línea 2*, Servicio de Estudios, Madrid.
- (1985): *Viabilidad económica de la prolongación de la línea 1 hasta Alto del Arenal*, Servicio de Estudios, Madrid.
- CORDEN, W. N. (1957): «The calculation of the cost of protection», *Economic Record*.
- CORUJEDO, I., y otros (1988): *La organización y eficiencia económica del actual sistema de enseñanza post-obligatoria no universitaria: un análisis coste-beneficio* (mimeo).
- CULVER, A. J., y MAYNARD, A. K. (1981): «Cost-effectiveness of duodenal ulcer treatment», *Social Science and Medicine*, 15C, págs. 3-11.
- DIVISIÓN DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DEL MINISTERIO DE TRABAJO (1978): *La rentabilidad social de la Formación Profesional: Una aplicación del análisis coste-beneficio*, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, Madrid.

- DREZE, J. P., y STERN, N. (1987): «The theory of Coast-Benefit Analysis», en AUERBACH, A. J., y FELDMAN, M. (eds.): «Handbook of Public Economics», Vol. II, North-Holland, Amsterdam.
- DRUMMOND, M. F. (1980): *Principles of Economic Appraisal in Health Care*, Oxford University Press, v.c. de J. Rovina y J. C. Costas en Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, Madrid, 1983.
- (1981): «Welfare economics and cost-benefit analysis in health care», *Scottish Journal of Political Economy*, 28, págs. 125-145.
- y HUTTON, J. (1987): «Economic Appraisal of Health Technology in the United Kingdom», v.c. en *Papeles Gestión Sanitaria*, diciembre.
- y otros (1986): *Studies in economic appraisal in health care*, vol. 2, Oxford University Press.
- y otros (1987): *Methods of the Economic Evaluation of Health Care Programmes*, Oxford University Press.
- EUROPEAN CONFERENCE OF MINISTERS OF TRANSPORT (1987): «Research on Transport Economics», *Annual Information Bulletin*, vol. XX, OCDE, París.
- FULTON, M. J., y BARER, M. L. (1984): «Screening for congenital dislocation of the hip: an economic appraisal», *Canadian Medical Association Journal*, 130, págs. 1149-1156.
- GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M. (1986a): *Análisis y valoración en términos de bienestar de la política de precios agrarios en España, en el periodo 1963-1982*, tesis doctoral, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- (1986b): «La política de precios agrarios y el bienestar», *Investigaciones Económicas*, 2.ª época, vol. X, n.º 2, págs. 227-250.
- GARDNER, B. D. (1986): «Economic consequences of U.S. agricultural policies», *World Development Report Background Paper*, The World Bank, Washington, D.C.
- GOLDBERG, E. M., y CONNELLY, N. (1981): *Evaluative Research in Social Care*, Policy Studies Institute, Heinemann E. B.
- HAYAMI, Y., y otros (1982): «Efficiency and Equity in the Producer Levy of India», *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 64, págs. 655-663.
- HARBERGER, A. C. (1959): «Using the Resources at hand more Effectively», *American Economic Review*, 49, págs. 134-146.
- HARLING, K. F., y THOMPSON, R. L. (1985): «Government interventions in poultry industries: a cross-country comparison», *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 67, págs. 243-249.
- HÖRNGREN, C. T. (1982): *Cost accounting: a managerial emphasis*, 5.ª ed., Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- JOHNSON, P. R. (1965): «The Social Cost of the tobacco Program», *Journal of Farm Economics*, 47, págs. 242-255.
- KAPLAN, R. M., y BUSH, J. W. (1982): «Health related quality of life measurement for evaluation research and policy analysis», *Health Psychology*, 1, (1), págs. 61-80.
- KIRSCHKE, D. (1983): «Maximizing welfare in costum uniones: the case of agricultural price policy within the EEC», *American Journal of Agricultural Economics*, 65.
- (1984): «Particular agricultural price change effects for EC countries», en K. G. THOMSON y R. M. WARREN: *Price and market policies in European Agriculture*, University of New-Castle.
- KLASMAN, H. E. (1982): «The road to cost-effectiveness analysis», *Milbank Memorial Fund Quarterly*, 60 (4), págs. 585-604.
- KOESTER, U. (1977): «The redistributive effects of the common agricultural financial system», *European Review of Agricultural Economics*, 4, págs. 321-345.
- LALONDE, R. J. (1986): «Evaluating the Econometric Evaluation of Training Programs with Experimental Data», *American Economic Review*, vol. 76, n.º 4, págs. 604-620.
- LEVINE, M. N., y otros (1985): «Cost-effectiveness in the diagnosis and treatment of carcinoma of unknown primary origin», *Canadian Medical Association Journal*, 133, págs. 977-987.
- LOWSON, K. V., y otros (1981): «Costing new services: long-term domiciliary oxygen therapy», *Lancet*, págs. 1146-1149.
- MATIENZO, J. I. (1983): «¿Sirve la economía de la salud?», *Boletín de Estudios Económicos*, vol. XXXVIII, n.º 118, págs. 89-111.
- METCALF, D. (1985): «The Economics of Vocational Training: Post Evidence and Future Evaluations», World Bank Staff, *Working Paper* n.º 713, Washington D.C.
- MICHAEL, R. O. E. (1987): *Evaluation Methodologies for Transport Investment*, Albershot, Avebury.
- MINCER, J. (1974): *Schooling, Experience and Earnings*, National Bureau of Economic Research, New York.
- (1977): «Human Capital and Earnings: An Expository Paper», prepared for the National Academy of Education, Columbia University.
- MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO (1987): *Evaluación de los costes económicos derivados de la salmonelosis humana*, Madrid.
- MISHAN, E. J. (1981): «The value of trying to value life», *Journal of Public Economics*, 15, págs. 133-137.
- MITCHELL, D. O. (1986): *Grain export supplies*, Division études et projections sur les produits de base, Banque Mondiale, Washington.
- NERLOVE, M. (1958): *The dynamics of Supply: Estimation of Farmer's Response to Price*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- OCDE (1987): «Les consecuencias económicas de la ayuda a la agricultura: un d'ensemble», *Revue Economique de l'OCDE*, n.º 9, págs. 8-64.
- OTSUKA, K., y HAYAMI, Y. (1985): «Goals and consequences of rice policy in Japan, 1965-80», *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 67, págs. 529-538.
- PARIKH, K. S., y otros (1985): «Trade liberalization in agriculture», polycopié, IIASA, Laxenburg, Autriche.
- PÉREZ SIMARRO, R. (1982): *La distribución personal de la renta: Teorías alternativas. Aplicación al caso español*, tesis doctoral, Universidad Autónoma, Madrid, 1982.
- PETERSON, W. (1979): «International Farm Prices and the Social Cost of Cheap Food Policies», *American Journal of Agricultural Economics*, 61, págs. 12-21.
- PSACHAROPOULOS, G. (1970): «Estimating Shadow Rates of Return to Investment in Education», *Journal of Human Resources*, 5, n.º 1, págs. 34-50.
- (1973): *Returns to Education: An International Comparison*, Elsevier, Amsterdam y New York.
- (1975): *Earnings and Education in OECD Countries*, OCDE, París.
- (1981): «Returns to Education: An updated International Comparison», *Comparative Education Review*, 17 (3), págs. 321-341.
- (1982a): «The Economics of Higher Education in Developing Countries», *Comparative Education Review*, 26, n.º 2, págs. 134-159.
- (1982b): *Perú: Assessing Priorities for Investment in Education and Training*, World Bank, Education Department, Washington, D. C.
- (1982c): *Upper Volta: Is it Worth Spending and Education in a High-Cost Country*, World Bank, Education Department, Washington, D. C.
- (1985): «Returns to education: A Further International Update and Implications», *The Journal of Human Resources*, vol. XX, n.º 4, págs. 583-604.

- y WOODHALL, M. (1987): *Educación para el desarrollo. Un análisis de opciones de inversión*, Tecnos, Madrid.
- QUINTÁS, J. R., y otros (1976): «Problemas económicos de la educación», 4 volúmenes, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social de la CECA.
- RIBOUD, M., y HERNÁNDEZ IGLESIAS, F. (1983): «Utilización del capital humano», en INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL (ed.), *Formación y utilización de recursos humanos en Andalucía*, caps. 1 y 2, n.º 25, Universidad de Sevilla.
- RICHARDSON, A. W., y GAFNI, A. (1983): «Treatment of capital costs in evaluating health care programmes», *Cost and Management*, nov.-dic., págs. 26-30.
- ROSEN, H. S. (1984): *Public Finance*, Irwin, Homewood, Illinois, v.c. en Ed. Ariel, Barcelona, 1987.
- ROSINE, J., y HELMBERGER, P. (1974): «A neoclassical analysis of the U.S. farm sector, 1984-1970», *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 56, págs. 717-729.
- SCHIFF, M. W. (1985): *An Econometric Analysis of the World Wheat Market and Simulation of Alternative Policies, 1960-1980*, U.S. Department of Agriculture, International Economics Division, Washington, D.C.
- SEGUNDAS JORNADAS DE ECONOMÍA DE LOS SERVICIOS SOCIALES (1986): Colegio de Economistas de Madrid.
- SHEPARD, D. S., y THOMPSON, M. (1979): «First principles of cost-effectiveness analysis in health», *Public Health Reports* 94 (6), págs. 535-543.
- SPENCER, J. E. (1985): «The European Economic Community: general equilibrium computations and the economic implications of membership», en J. PIGGOTT y J. WHALLEY (eds.), *New Developments in Applied General Equilibrium Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- (1986): «Trade liberalization through tariff cuts and the European Economic Community: a general equilibrium evaluation», en T. N. SRINIVASAN y J. WHALLEY, *General Equilibrium Trade Policy Modelling*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- STOECKEL, A. (1985): «Intersectorial Effects of the CAP», Growth, Trade and Unemployment, *Occasional Paper 95*, Bureau of Agricultural Economics, Canberra.
- THOMPSON, M. S., y otros (1984): «Feasibility of willingness-to-pay measurement in chronic arthritis», *Medical Decision Making*, 4 (2), págs. 195-215.
- TORRANCE, G. W., y otros (1982): «Application of multi-attribute utility theory to measure social preferences for health states», *Operations Research*, 30 (6), págs. 1043-1069.
- y ZIPURSKY, A. (1984): «Cost-effectiveness of antepostum prevention of Rh immunization», *Clinics in Perinatology*, 11 (2), páginas 267-281.
- TRELA, I., y otros (1986): «International trade in agriculture: domestic policies, trade conflicts and negotiating options», *Working Paper 8618c*, Department of Economics, University of Western Ontario, London, Canadá.
- TRESCH, R. W. (1981): *Public Finance: A normative theory*, Business Publications, INC, Texas.
- TYERS, R., y ANDERSON, K. (1986): «Distortions in world food markets: a quantitative assessment», *World Development Report Background Paper*, Banque Mondiale, Washington, D.C.
- WALLACE, T. A. (1962): «Measures of social costs of Agricultural Programs», *Journal of Farm Economics*, 44, mayo.
- WARNER, K. E., y HUTTON, R. C. (1980): «Cost-benefit and cost-effectiveness analysis in health care: Growth and composition of the literature», *Medical Care*, 18 (11), págs. 1069-1084.
- y LUCE, B. R. (1982): *Cost-benefit and cost-effectiveness in health care*, Health Administration Press, Ann Harbor.
- WEINSTEIN, M. C. (1981): «Economic assessment of medical practices and technologies», *Medical Decision Making*, 1 (4), páginas 309-330.
- WEISBERG, B. A., y otros (1980): «Alternatives to mental hospital treatment: economic cost-benefit analysis», *Arch. General Psychiatry*, 37, págs. 100-405.
- WILLIAMS, A. (1985): «Economics of coronary artery bypass grafting», *British Medical Journal*, 291, págs. 326-329.