

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS VERSUS INCREMENTALISMO PRESUPUESTARIO ¿UN FALSO DILEMA?

Eduardo ZAPICO GOÑI

I. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS: GRANDES EXPECTATIVAS, POBRES RESULTADOS

DESPUÉS de más de veinte años (1960-1980) intentando realizar grandes reformas presupuestarias, la mayoría de los países europeos quedaron convencidos de la necesidad de aproximarse a éstas con una perspectiva más pragmática y menos comprensiva. El fracaso en el intento de implantar sistemas o modelos racionales de presupuesto (PPBS, RCB, ZBB, etcétera) ha sido generalizado. Los resultados de una encuesta del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, realizada en 1980, mostraron que: «... en el curso de los dos últimos decenios, no ha habido jamás una aplicación sistemática de los elementos de un sistema presupuestario integrado, a excepción del caso del Ministerio de Defensa en los Estados Unidos» (Parris, 1982). Aunque los esfuerzos realizados no fueron totalmente infructuosos (aplicaciones parciales, impulso del análisis de programas, introducción de medidas de resultados para algunas actividades, desarrollo de sistemas de información, etc.), en términos generales los intentos de reforma fracasaron, sobre todo en relación con las grandes expectativas creadas.

Dado este sentimiento de fracaso, ya no se habla de PPBS, RCB, ZBB, etc., pero, sin embargo, las reformas en los sistemas

presupuestarios desde los años ochenta proponen la introducción de los mismos elementos de racionalidad y siguen proporcionando un marco de referencia (definición de objetivos, elección de indicadores de resultados, desarrollo de los sistemas de información, control de eficacia, etcétera) atractivo y aparentemente incuestionable. La Administración española no ha renunciado a intentar este tipo de reformas desde los ochenta, con resultados también muy limitados (Sánchez Revenga, 1989, págs. 409 y ss.; Zapico, 1989, pág. 193; Garde y Zapico, 1995, págs. 161 y siguientes; IGAE, 1988-1990).

El sentimiento de fracaso de las grandes reformas presupuestarias y una prolongada crisis económica desde mediados de los setenta hicieron que, desde principios de los ochenta, la mayoría de los países de la OCDE, además de recortar directamente el gasto público a escala macropresupuestaria (Tarschys, 1985, página 36, y Schick, 1986, páginas 127-128) según sus prioridades y oportunidad, hayan ensayado nuevas estrategias de reforma a escala micropresupuestaria en los sistemas de gestión del gasto, sin que, por el momento, hayan supuesto un gran avance tanto en la aplicación de un sistema presupuestario integrado (Gray, *et al.*, 1983, páginas 185 y siguientes) como en la introducción de algunos elementos de racionalidad (Flynn, *et al.*, 1988; Schick, 1990; Carter, 1989, página 138; Wildavsky y Zapico, 1993,

páginas 122 y ss.). A pesar del esfuerzo hecho para reformar el sistema presupuestario, la capacidad de gestión del gasto, sobre todo a escala de agencia u organismos autónomos, sigue considerándose manifiestamente mejorable incluso en algunos países avanzados (Ministry for Finance, Suecia, 1992 y 1993).

Este resultado se puede explicar con base en la contradicción existente entre los fundamentos y supuestos de la reforma tradicional presupuestaria (objetividad del Presupuesto, maximización de utilidad, control formal, etcétera) y la realidad presupuestaria (no neutralidad del Presupuesto, conflicto, negociación, incrementalismo). El éxito de la reforma presupuestaria no depende de aplicar más intensamente la misma estrategia de reforma, sino de que se cambie el modelo y sus fundamentos, e incluso se identifiquen los nuevos problemas con que se enfrentan los responsables del presupuesto público hoy en día: mayor incertidumbre, pluralidad de intereses y valores, interdependencia entre un mayor número de participantes en el Presupuesto. Algunos nuevos factores mencionados a tener en cuenta son la integración Europea, la descentralización autonómica, la creciente influencia de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los grupos de presión privados.

El objetivo de este artículo es tratar de explicar por qué unas reformas que crearon grandes expectativas han tenido tan pobres resultados, y ofrecer líneas de reformas alternativas. En primer lugar, se parte del análisis de las principales limitaciones de las reformas presupuestarias que busquen la racionalidad en el gasto público. Se trata de desvelar tanto los obstáculos a la implantación del presupuesto por programas como sus deficiencias concep-

tuales. Posteriormente, se contrastan las teorías «normativas» (PPBS, ZBB, etc.) con las teorías descriptivas (incrementalistas) sobre la realidad presupuestaria. Por último, se plantea una tercera alternativa o vía de reforma presupuestaria que tenga en cuenta ambas aproximaciones y rompa con esta falsa dicotomía.

II. PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA LA PUESTA EN MARCHA DE UN PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

De las experiencias de reforma presupuestaria que se dieron en la mayoría de los países avanzados de la OCDE en los años sesenta y setenta, se han destacado los siguientes obstáculos encontrados al tratar de realizar la gran reforma presupuestaria del tipo presupuesto por programas (Zapico, 1989, págs. 65 y siguientes).

1. Falta de apoyo político y liderazgo

Uno de los obstáculos fundamentales para la implantación del presupuesto por programas fue el poco interés y el débil apoyo de las autoridades políticas y/o administrativas responsables y supestamente beneficiarias de la reforma presupuestaria.

Este apoyo significó en muchos casos una mera declaración de intenciones. No implicó: 1) sentir la necesidad del presupuesto por programas; 2) entenderlo; 3) estar preparado para utilizarlo, y 4) actuar y dirigir su implantación de manera continuada y participativa. La complejidad de la reforma del Presupuesto requiere un sólido y continuado liderazgo. Si nadie demanda que se rea-

licen 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 múltiple no sólo por parte del Parlamento y del Ministerio de Economía y 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 político y el directivo público perciban la utilidad y relevancia del análisis como fuente de argumentación aceptada por las partes negociadoras en el proceso presupuestario.

Una de las principales funciones del directivo es garantizar que su organización disfrute regularmente de los recursos necesarios para funcionar de tal manera que ésta sea legitimada. El proceso presupuestario permite esta función legitimadora y la obtención de apoyo político por ser un proceso institucional que supera los límites organizacionales. Sólo si la cultura administrativa es favorable a la introducción del criterio de racionalidad para legitimar el proceso de negociación presupuestaria, será posible introducir el análisis como apoyo a la toma de posturas de negociación de los directivos.

Muchos directivos dedican la mayor parte de su tiempo y energía fuera de su centro o unidad, cultivando buenas relaciones con otros participantes del proceso presupuestario, explotando al máximo el potencial del presupuesto como nexo de unión. Esta orientación hacia el exterior de estos directivos es a veces criticada por

funcionarios con menos nivel o experiencia profesional, que suelen culparles de no interesarse por la organización interna de su unidad. Sin embargo estos directivos no hacen sino asegurar la estabilidad o el desarrollo de sus programas consiguiendo los recursos necesarios (Wamsley y Hedblomm, 1983, págs. 355 y 356).

El éxito o el fracaso de un programa está a menudo enmascarado como incrementalista en términos agregados o a escala departamental. Pero a escala de centro gestor o de programa puede haber fluctuaciones significativas, unas positivas y otras negativas. Si esta hipótesis se presenta en un proceso presupuestario, el directivo tiene mucho que ganar con la función de enlace del Presupuesto con la planificación sectorial. De tal manera que, aunque el Presupuesto sea considerado como un rito en el que se conocen de antemano el papel de sus participantes y los resultados incrementalistas, los directivos pueden provocar grandes diferencias (Wamsley y Hedblomm, 1983, página 358). El análisis es un arma de argumentación, aunque de doble filo, que puede permitir que se tengan en cuenta criterios de eficacia en el proceso de negociación presupuestaria.

Ya sea con la perspectiva ambiciosa de introducir un sistema de gestión comprensiva que tenga en cuenta no sólo la realidad interna, sino también el medio externo en que se desenvuelve la organización, ya sea con la pretensión más modesta de utilizar el Presupuesto como un punto de partida que dé paso a otros esfuerzos, el Presupuesto es el instrumento primario para el directivo que desee operar estratégicamente.

Cada vez que se inicia el proceso de elaboración de un nuevo presupuesto, el directivo tiene la

oportunidad de estimar la competencia de su personal, revisar la estructura de su organización, así como sus procesos operativos, y formular iniciativas para su mejora. Igualmente, cada vez que se ejecuta un presupuesto, el directivo tiene la oportunidad de evaluar el avance conseguido hacia sus objetivos estratégicos, e incluso la validez de éstos (Wamsley y Hedblomm, 1983, págs. 360 y 361).

2. Ausencia de una estrategia sistemática y comprensiva de implantación

La introducción de nuevos procedimientos y métodos presupuestarios requiere una *preparación específica del personal*, como paso previo indispensable. Asimismo, se necesita desarrollar *sistemas de información* (contable o de costes y físico o productivo) para apoyar el análisis y la evaluación de alternativas. El sistema de información requiere establecer no sólo los procesos de recogida de datos, sino también los métodos y el grado de agregación, elaboración y ajuste, así como los distintos niveles y destinatarios a los que la información debe transferirse. 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. Sin un análisis previo del grado de posible medición de objetivos y resultados, es imposible evaluar la viabilidad y la utilidad de la introducción de un presupuesto por programas (para más detalle, ver Zapico, 1989, pág. 70).

3. Actitud negativa y falta de motivación del gestor público

En general, puede decirse que la actitud no cooperante del funcionariado ha sido consecuencia de una percepción negativa de la «verdadera» utilidad del presupuesto por programas. El personal puede ver la reforma no como un deseo de mejorar el Presupuesto con vistas a facilitar la toma de decisiones en la gestión de los servicios, sino más bien como un medio de ampliar el proceso de control, centralización de información y poder de los centros directivos del Presupuesto. Esta percepción puede provocar una desmotivación y un freno para ir más allá del cumplimiento formal o simbólico, y la falta de participación y colaboración en su implantación (Wildavsky, 1979, páginas 132 y 133).

Este es un problema especialmente cierto y serio en lo referente al análisis de alternativas. El análisis objetivo de los programas de los departamentos no ha sido siempre bien recibido por los directivos y el personal responsable de llevarlo a cabo. Su verdadera preocupación no es tanto la eficacia o eficiencia como la supervivencia.

Cuanto mayor sea este sentimiento de control o necesidad de legitimación de los servicios, más desenfocado será el análisis de la realidad. El criterio aplicado en el análisis se concentrará en la pura justificación de los programas más que en la consideración comprensiva de posibles alternativas; entre ellas, también la desaparición del programa, como ocurre con el PBC.

«Hay un incentivo inadecuado para los directivos de los programas o jefes de departamentos para analizar sus programas, ya que el resultado puede significar su re-

chazo; por lo tanto, no es sorprendente que muchos directivos prefieran un menor número de análisis» (Chien Doh, 1971, pág. 37).

4. Limitaciones conceptuales

A) Con respecto a objetivos y estructura de programas

La estructuración por programas del documento presupuestario no es tan obvia y sencilla como pueda parecer en principio. ¿Cómo y quién debe diseñar la estructura de programas? ¿Cuántos programas? ¿Con qué contenido? No existe una respuesta universalmente válida; la estructura depende de la definición o elección de los objetivos últimos prioritarios. No resulta evidente la existencia de un único diseño racional de la estructura de programas. A menudo, hay actividades que pueden asignarse a más de un objetivo o programa. Piénsese, por ejemplo, en la asignación de los hospitales militares, bien a programas de salud o bien de defensa. O las actividades de las academias militares en programas de educación o de defensa (Wildavsky, 1978, pág. 181). Un caso muy claro son los programas de transportes. ¿Son fines o medios? Una campaña publicitaria de lucha contra la droga puede corresponder a un programa sanitario o a otro de seguridad ciudadana, etcétera.

«En muchos casos, si se quiere facilitar el proceso de decisión, la estructura de programas deberá entrecruzarse con la estructura orgánica y la clasificación de asignaciones presupuestarias. Intentar una uniformidad absoluta sería contraproducente» (USBureau, 1968, pág. 6).

La solución a estos dilemas depende de una elección política o directiva que exprese sus problemas o preocupaciones principa-

les y, por lo tanto, sus necesidades de información prioritarias, pero la solución no es mecánica o técnica; siempre es discutible (para una discusión más amplia de este problema y sus posibles soluciones, ver Zapico, 1989 página 66).

B) Con respecto a la elaboración de 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 Premchand, una de las principales dificultades del PPBS es que el análisis coste/beneficio pretende la asignación de un valor monetario a los costes y beneficios de programas para los que no se dispone de precios de mercado. «Los beneficios identificados y medibles pueden ser abrumadoramente menores que los no identificados. Problemas similares aparecen al elegir la tasa de descuento, al medir efectos externos...» (Premchand, 1983, página 330).

La necesidad de estimaciones y aproximaciones es constante. Por muy puramente técnico que sea el método de análisis, siempre será necesario aplicar juicios de valor con grandes dosis de subjetividad. Los costes y beneficios intangibles (efectos sociales de programas de educación, sanidad, salud, contaminación, tabaco), el tipo de descuento aplicable para la comparación de costes y beneficios futuros, la duración del programa y sus efectos, etc..., son de difícil estimación en la mayoría de las intervenciones del sector público.

«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» (Wildavsky, 1978, pág. 173).

La medida de riesgo (distribución de probabilidad del resultado), la duración o vida del proyecto, los costes de oportunidad, etcétera, son parámetros elegidos con una alta arbitrariedad, que puede contrarrestarse de alguna forma mediante análisis de sensibilidad. Sin embargo, aun teniendo en cuenta estas limitaciones, el análisis coste/beneficio tiene gran utilidad para deshacerse de los peores proyectos y, en todo caso, puede ser utilizado como argumento persuasivo en las negociaciones y toma de decisiones públicas.

La larga duración de otros sistemas de análisis como la evaluación de programas, «investigación experimental», y su alto coste dificultan también la aplicación del análisis y la evaluación de eficacia y eficiencia en el proceso presupuestario. En un estudio comparativo sobre el grado de integración entre la evaluación y el Presupuesto en siete países avanzados de la OCDE, no hay ninguna experiencia en la que se aplique la evaluación de resultados en la reasignación de recursos del siguiente Presupuesto (Gray, *et al.*, 1983, págs. 185 y siguientes).

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 (Key,

1978, página 65). Sin embargo, el análisis puede ayudar y reducir los efectos no deseados de las negociaciones políticas (Smithies, 1964, página 25) y sirve para eliminar las peores propuestas.

Los costes políticos (y los beneficios) deben ser también tenidos en cuenta. El análisis coste/beneficio debe de incluir un estudio sobre la viabilidad (*feasibility analysis*) del proyecto. Los programas gubernamentales a menudo no tienen objetivos operacionalizados y consistentes. Los responsables de la formulación de políticas o programas públicos reconocen que la ambigüedad tiene gran valor para conseguir el necesario consenso político, y que la vaguedad generalmente encubre opiniones conflictivas sobre la dirección apropiada de un programa. Los funcionarios heredan esta confusión, y deben aceptarla, aunque la mayoría de las técnicas de análisis no pueden funcionar bajo esta ambigüedad (Lynch, 1979, pág. 31).

El éxito o el fracaso de un renovado interés por el modelo racional de Presupuesto depende en gran medida de la atención que se preste a los errores cometidos en experiencias anteriores. Uno de los principales errores en las reformas de los sesenta y setenta, en los principales países de la OCDE, fue el tratar la reforma del proceso presupuestario como si éste fuera un ejercicio neutro y mecánico cuya mejora dependiera de una mera modificación de la documentación, de su estructura y clasificaciones del gasto, y de la introducción de técnicas de análisis de programas, no siendo necesario prestar atención a su naturaleza negociada y conflictiva ni a la necesidad de modificar los comportamientos y el estilo de decisión en la elaboración y ejecución del Presupuesto.

En efecto, una de las principales razones que explican el fracaso del presupuesto por programas en la Administración española (en los ochenta) y en otros países de la OCDE (en los sesenta y los setenta) es el que se diera prioridad a la reestructuración formal del documento y del proceso presupuestario. En las experiencias de los sesenta y setenta, se suponía que tras la introducción de unas nuevas técnicas y estructura presupuestarias se modificarían posteriormente de manera automática los comportamientos presupuestarios y estilos de gasto. Con el tiempo se ha demostrado que este supuesto era falso. Las reformas presupuestarias emprendidas en la mayoría de los países de la OCDE desde los ochenta ya no dan prioridad al cambio del formato presupuestario, sino a la modificación de la cultura y los comportamientos de gasto. Actualmente, se acepta la posibilidad de utilizar distintos documentos y múltiples clasificaciones presupuestarias, pero lo que se considera más importante es que los participantes en la elaboración y ejecución del Presupuesto desarrollen una mayor consciencia de coste y compromiso por la obtención de un resultado o valor a cambio del gasto (*value for money*). Esto incluye una mayor capacidad de gestión: sistemas de información y control; visión estratégica de gasto; habilidad para la negociación e integración de una diversidad de intereses; mecanismos de consulta y resolución de conflictos internos, etc., que sean eficaces como para dar una respuesta a las demandas de innovación y desarrollo de las técnicas propuestas, aumentar la productividad y la eficacia, y consolidar las reducciones o recortes de gasto (de manera sostenida a largo plazo) (Zapico, 1996, página 10 y siguientes).

Otro supuesto muy generalizado, pero que no se ajusta plenamente a la realidad (española, especialmente), y que podría limitar la eficacia del presupuesto por programas, es el que la Administración del Estado está pasando de ser una Administración «reguladora» a una Administración «prestadora de servicios». Aunque esto es parcialmente cierto, necesitaría que se matizase teniendo en cuenta el proceso de descentralización y/o autonomía que se propone en la reforma de la gestión pública. En efecto, se está pasando de una Administración reguladora a una Administración que está preocupada por la prestación de mejores servicios públicos con menos recursos (MAP, 1988, y OCDE, 1990, páginas 10 y 11). Pero simultáneamente, y cada vez con más importancia, la Administración se está convirtiendo en una Administración «financiadora» de servicios públicos (transferencias a gobiernos regionales, desconcentración, creación de agencias, subcontratación, etc.), con lo que, simultáneamente, va en aumento el «control presupuestario de una gestión indirecta del gasto» y en disminución la relevancia de los componentes formales y técnicos del presupuesto por programas, más fáciles de implantar en un contexto de relaciones jerárquicas. Con este cambio en el rol que juega la Administración del Estado, la negociación y gestión de conflictos tiene cada vez una mayor importancia. Este obstáculo al presupuesto por programas conecta con la principal limitación conceptual de las teorías racionales o normativas del Presupuesto, esto es, la no consideración de su naturaleza negociada y conflictiva, que se elabora con más profundidad en el siguiente apartado.

III. NATURALEZA CONFLICTIVA DEL PRESUPUESTO Y LIMITACIONES DE LA TEORÍA PRESUPUESTARIA INCREMENTALISTA

Como veíamos en las limitaciones conceptuales de las técnicas racionales de presupuesto, su principal deficiencia es el no tener en cuenta que el Presupuesto representa el resultado de una lucha por la distribución de recursos y/o de poder. No tiene sentido hablar de reforma en el sistema presupuestario sin alterar la distribución de fuerzas en él (Wildavsky, 1980, págs. 71 y 73). Uno de los principales problemas con los que se encuentra la implantación del presupuesto por programas o el análisis racional y comprensivo en la asignación de recursos es el carácter conflictivo y complejo del proceso presupuestario. Según la definición de Aaron Wildavsky, «los presupuestos son mecanismos mediante los cuales las subunidades (de una organización) negocian sobre fines conflictivos, hacen concesiones y tratan de motivarse entre sí para lograr sus objetivos» (Wildavsky, 1985, página 456).

«Si observamos las organizaciones como coaliciones de grupos de poder, los presupuestos son mecanismos a través de los cuales los centros de decisión negocian sobre objetivos conflictivos, conceden favores e intentan motivarse mutuamente para alcanzar sus propios objetivos». «Cuando el Presupuesto se utiliza para mantener el gasto público dentro de un margen dado y objetivos concretos, éste se convierte en un instrumento a través del cual unos participantes en el proceso tratan de controlar el comportamiento de otros. El Pre-

supuesto es una forma de poder» (Wildavsky, 1975, pág. 4).

El Presupuesto es también una red de comunicaciones en la que la información fluye en múltiples direcciones, generando señales sobre preferencias y posibles reacciones de cada participante. El punto de partida es el Presupuesto precedente, que representa los derechos o el nivel alcanzado, del cual será muy difícil alejarse de forma relevante.

Dada la limitación de tiempo, recursos y conocimientos (*know-how*), resulta obligado disminuir la necesidad del análisis y cálculo requeridos para determinar las asignaciones presupuestarias. La rigidez aparente de la anualidad presupuestaria, la escasez de recursos humanos y la incertidumbre sobre la relación causa-efecto de la intervención pública exigen que los funcionarios que participan en la elaboración del Presupuesto empleen estrategias y tácticas simplificadoras del cálculo necesario para la toma de decisiones en la asignación de los recursos.

La complejidad de cálculo es extraordinaria (identificación de problemas a resolver, selección de los prioritarios, medición de resultados, análisis de alternativas, etcétera). Además, las variables incontroladas son múltiples. La realidad presupuestaria empuja a los directivos públicos a aceptar el que para obtener más fondos es tan importante (o más) cultivar la imagen de honestidad, confianza y amistad con la unidad central de presupuestos como el gestionar eficientemente sus programas. Por todos estos motivos, los directivos públicos se basan en simplificaciones de cálculo y tácticas 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 de «la base» —créditos aprobados en años posteriores— como cuantía válida no revisable.

Sin embargo, el incrementalismo por sí solo 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 justa esperada.

b) Papel esperado de cada participante (expectativas recíprocas).

Ambas expectativas ejercen una influencia fundamental en la estabilidad y coordinación de las relaciones sobre 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 o disminución previstos por la autoridad financiera. Los directivos solicitan y/o aceptan lo que estiman como participación o recorte justo en la variación de los fondos. Esta participación justa es intuitiva por los participantes y sirve como punto de referencia en las negociaciones (Wildavsky, 1979, págs. 16 y siguientes).

Por otro lado, cada institución exige implícitamente un cierto comportamiento en el *papel a jugar por cada actor presupuestario*. Utilizando la terminología de Aaron 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. Los guardianes del Tesoro se sienten comprometidos a frenar o recortar el

gasto; por el contrario, los defensores de los programas directivos y funcionarios de los ministerios gestores se encargan de aumentar la financiación de los programas. Ambos, guardianes del Tesoro y defensores de los programas, responden a los estímulos y demandas de distintos grupos: los primeros, a necesidades globales de los contribuyentes y, en general, del sector privado financiero, que desea ver reducido el gasto público y el déficit; los segundos, a las necesidades de los destinatarios de sus programas. En la medida en que aumente el gasto público, se originarán críticas del sector privado empresarial en sentido general. En la medida en que el directivo público no obtenga fondos para sus programas de educación o sanidad, los grupos afectados se quejarán (Wildavsky, 1979, págs. 21 y siguientes).

Cada uno de estos grupos presupuestarios necesita que la parte contraria juegue el papel que de ella se espera. 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 aumentará enormemente.

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 en ésta* (Wildavsky, 1979, págs. 63 y siguientes). Muchas de estas tácticas se han corroborado empíricamente en diversos estudios (Lord, 1973, págs. 120 y siguientes; Gunther, 1980, págs. 144 y siguientes; Zapico, 1989, páginas

ESQUEMA 1 TÁCTICAS DE NEGOCIACIÓN

TÁCTICAS DE NEGOCIACIÓN	
DE LOS CENTROS GESTORES	DE LA OFICINA DE PRESUPUESTO
Mostrar integridad y honestidad	Reducción generalizada (porcentual)
Relaciones personales continuadas	Evaluación personal
Pedir más de lo necesario (evitar conflictos innecesarios pero mantener un nivel razonable de éxito)	Comparaciones horizontales (evitar situaciones extremas)
Utilizar todos los créditos	Reducir siempre
Apoyar las solicitudes con planes y declaraciones de políticos	Reducir si existen remanentes de crédito (<i>use it or loose it</i>)
Rendirse después de negociar con fuerza lo no importante	Decir que no desde el comienzo
Hacer más transparente la importancia de los grupos destinatarios y clarificar externalidades	Retardar la discusión sobre las partidas más importantes hasta el final, sin que dé tiempo a su defensa apropiada
Campañas en medios de comunicación para conseguir el apoyo de grupos de interés	No aceptar el plan
Etcétera	Si no hay queja, no duele
	Etcétera

131 y ss.) sobre la formulación del Presupuesto en distintos países (ver esquema 1).

Las técnicas racionales de presupuestación exigen que la asignación de recursos se base en el análisis de los resultados de la gestión, y que las negociaciones se centren en el resultado del análisis. El presupuesto por programas amenaza a los participantes en el juego de negociaciones que existe en el proceso presupuestario tradicional. El presupuesto por programas no puede evitar, y además las hace más transparentes, las controversias y diferencias de opinión 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 cierta utilidad para la dirección estratégica del gobierno. Este sistema anima a mejorar la información, evaluar el impacto de los programas, mejorar la definición de los objetivos y aumentar la perspectiva temporal del gasto (Wamsley y Hedblomm,

1983, pág. 340). Según indica el mismo Aaron Wildavsky, una teoría descriptiva del Presupuesto no pretende desanimar el interés por una teoría normativa y de reforma (Wildavsky, 1980, pág. 79). La teoría incrementalista es muy útil para describir la realidad del proceso presupuestario, pero tiene una limitación importante: no ofrece soluciones para mejorarla.

IV. MÁS ALLÁ DEL DILEMA PRESUPUESTO POR PROGRAMAS VERSUS INCREMENTALISMO PRESUPUESTARIO

Por un lado, es necesario que la reforma presupuestaria vaya más allá de la simple mejora del documento presupuestario y del perfeccionamiento meramente formal y técnico de los procedimientos presupuestarios, contables y de control del gasto. Pero también es necesario que el comportamiento del gestor público se considere una variable más a

analizar, y que los objetivos y políticas de la Administración no se consideren como parámetros dados en los que no influye la red de participantes en el sistema presupuestario. No se propone que el modelo de presupuesto por programas, de reforma clásica del Presupuesto y el control de la gestión presupuestaria, sea siempre inadecuado, aunque sí se considera imprescindible que los responsables del control del gasto y sus asesores aumenten su capacidad de entender y manejar los valores y motivaciones de comportamiento de negociación de los participantes en el proceso presupuestario. No se trata de despreciar o eliminar totalmente los supuestos tradicionales de la reforma presupuestaria por programas, sino de evitar que éstos limiten la visión de los responsables del Presupuesto al modelo jerárquico-burocrático, mientras que la realidad presupuestaria responda de hecho a supuestos alternativos (de pluralismo y negociación). Se necesita realizar un importante esfuerzo de inves-

tigación sobre los valores e intereses que permita anticipar y/o modificar comportamientos del personal y los directivos de la Administración en el proceso presupuestario.

El comportamiento en los departamentos de gasto está muy influenciado por el estilo de decisión en la asignación de recursos que finalmente aplique la Oficina Central del Presupuesto. Un ejemplo muy ilustrativo y conocido es que el mostrar capacidad de gasto es un comportamiento disfuncional, incentivado, sin embargo, por la Oficina Central del Presupuesto.

Los funcionarios de Presupuesto, al evaluar las solicitudes de crédito, generalmente consideran como una medida de éxito lo que se entiende por «capacidad de gestión», como sinónimo de capacidad de gasto: consumo del presupuesto autorizado en el ejercicio. Los servicios que no hayan alcanzado un nivel próximo al cien por cien de la ejecución del Presupuesto son, probablemente, «penalizados» de manera implícita con una reducción en la asignación presupuestaria del ejercicio siguiente, o no recompensados con la participación proporcional de aumento de créditos que pudiera aplicarse según el contexto económico. Además, los informes de auditoría suelen presentar sistemáticamente el porcentaje de Presupuesto realmente ejecutado durante el ejercicio financiero. Este criterio de decisión aplicado en el Departamento de Presupuesto no deja de tener una cierta lógica. A veces, un departamento que muestra con claridad su debilidad para gastar su presupuesto de los últimos ejercicios solicita para el siguiente un aumento desproporcionado, más allá de lo que el servicio claramente puede atender dados su equipo de personal y el tipo de tarea que realiza. Sin

embargo, este criterio de decisión aplicado de manera generalizada, unido al principio de anualidad presupuestaria, es el origen de un comportamiento de gasto ampliamente extendido y conocido como la «la fiebre de gasto a fin de año». Resulta contradictorio el que, en un momento en que la preocupación por el déficit y el aumento de gasto es prioritaria, el proceso presupuestario y los sistemas de control incentiven el pleno uso de los créditos autorizados.

El estudio del comportamiento y estilo de decisión presupuestarios no significa la aceptación del incrementalismo. El pluralismo y la necesidad de consenso propuestos no tienen por qué destruir toda posibilidad de utilizar el Presupuesto como un instrumento estratégico de gestión (Wildavsky, 1980, pág. 79). Sería equivocado sacar esta conclusión. El presupuesto por programas y el incrementalismo no son necesariamente incompatibles. No tiene por qué plantearse siempre como un dilema. El sistema presupuestario no puede automáticamente conseguir que los gestores públicos se comporten y decidan estratégicamente. Pero el que gestione y se mueva estratégicamente podría encontrar en el presupuesto por programas un instrumento de gran utilidad, dada su periodicidad, su proyección futura y su localización intermedia o eslabón entre los procesos de decisiones político, de gestión estratégica y de gestión operativa del gasto (para más información sobre la gestión estratégica del gasto, ver Zapico, 1993, páginas 80 y ss.). Cada vez que se inicia el proceso de elaboración de un nuevo Presupuesto, el directivo tiene la oportunidad de estimar su capacidad en términos de recursos financieros de personal, revisar la estructura de su organización, sus procesos de de-

cisión estratégica y operativa, y formular iniciativas para su mejora, etc. Igualmente, cada vez que se ejecuta un Presupuesto el directivo tiene la oportunidad de evaluar el avance conseguido hacia sus objetivos estratégicos, e incluso la validez de éstos (Wamsley y Hedblomm, 1983, páginas 356-357).

Por otro lado, no es posible ni deseable que los supuestos tradicionales del presupuesto por programas monopolicen la perspectiva de los participantes en el proceso presupuestario ni de los responsables de diseñar e implantar la reforma. Si la realidad socio-organizativa en la que se trata de implantar la reforma presupuestaria corresponde a lo que se ha llamado teoría incrementalista, la reforma debería adaptarse al mencionado modelo pluralista y negociado, pero sin tener que renunciar, por ejemplo, a la búsqueda y eliminación de disfunciones operativas o planteamientos estratégicos erróneos. No se trata tanto de que se maximice la utilidad o el beneficio esperado del gasto público, sino, por ejemplo, de introducir simples mejoras como facilitar la comunicación y fomentar la cooperación con los centros gestores con el fin de reducir la incertidumbre para identificar las zonas de elección colectiva eficaz. Aunque esto puede parecer una iniciativa sencilla y con consecuencias limitadas, ponerlo en práctica con éxito es una nueva y ardua tarea para la unidad central de presupuestos que puede tener un gran impacto para identificar recortes de gasto sostenibles y sin efectos indirectos no deseables. Más concretamente, lo que se propone es la búsqueda de comportamientos y/o estilos de decisión que tengan en cuenta la eficiencia y eficacia como criterios relevantes, no los únicos, en la negociación presupuestaria.

Es tradicional el estudio del proceso presupuestario bajo el supuesto de su naturaleza esencialmente conflictiva (Wildavsky, 1975, pág. 4). De hecho, el Presupuesto se considera como un mecanismo de resolución de tensiones y diferencias entre Hacienda y los departamentos ministeriales. Las negociaciones de asignación de recursos se realizan, en la práctica, en un contexto fundamentalmente competitivo. Estos departamentos representan a grupos de interés con diferentes valores, y los recursos son siempre limitados. El Presupuesto se percibe como un ejercicio de negociación destinado a satisfacer necesidades de recursos de los distintos actores que compiten para maximizar sus créditos presupuestarios. Se supone que lo que uno consigue otros lo pierden. La actitud y el comportamiento de los participantes en el proceso presupuestario se basa en supuestos de negociación de suma cero. Esto explica que el Ministerio de Hacienda use la táctica de proponer, por ejemplo, recortes horizontales de gasto, a lo largo y ancho de toda la Administración, porque afectan proporcionalmente igual a todos los departamentos, no provocan agravios comparativos y se aceptan con mayor facilidad que los recortes selectivos. El comportamiento se supone que es puramente distributivo. Lo único que importa es cómo conseguir más recursos. No es usual buscar posibles áreas o temas de cooperación con otros actores presupuestarios. Las posturas se centran en ganar al contrario; nunca se considera la posibilidad del beneficio conjunto.

Aunque todo lo anterior no deja de tener su valor, y es el reto principal de Hacienda y del gestor, las negociaciones presupuestarias podrían considerarse también como una oportunidad para

identificar las interdependencias entre las partes y reducir la incertidumbre innecesaria. Esto significa aceptar la presupuestación como un proceso complejo en el que las posiciones de negociación no están necesariamente bien identificadas por los participantes desde el comienzo del proceso presupuestario. Tradicionalmente, el objetivo de las negociaciones presupuestarias suele ser alcanzar un compromiso intermedio entre una solicitud de crédito por parte del gestor y una contrapropuesta de Hacienda. Hoy diríamos un compromiso intermedio entre el recorte propuesto por Hacienda y la contrapropuesta del gestor. Pero, dada la complejidad del contexto (interdependencia, diversidad, inestabilidad, etc.) en el que se lleva a cabo el proceso presupuestario, la negociación para distribuir recursos parte de posiciones de negociación que no son claramente conocidas ni delimitadas hasta bien entradas las negociaciones. El grado de sostenibilidad o las consecuencias indirectas y finales de los recortes propuestos no suelen ser analizados. Este análisis requeriría la colaboración entre Hacienda y los gestores afectados, y de éstos entre sí, para identificar los efectos directos o indirectos de los recortes propuestos. La colaboración es un componente hasta ahora ignorado en la negociación presupuestaria. Un comportamiento más equilibrado entre la competición por los recursos y la cooperación por los intereses o valores comunes supondría, por ejemplo, el intercambio de información financiera y no financiera, la búsqueda de soluciones factibles, la prevención de soluciones a conflictos futuros estableciendo reglas del juego de negociación presupuestaria, el desarrollo de una percepción común sobre valores y prioridades de gasto, etc. (Winham, 1977, pág. 97). Esto no es una

propuesta de buena voluntad, sino la consideración del proceso de negociaciones presupuestarias como un problema de gestión pública estratégica.

El Presupuesto es una realidad socialmente construida. Las negociaciones presupuestarias son lo que Walton y McKersie llamarían «negociaciones sociales», en las que interaccionan dos o más unidades sociales complejas. Estas negociaciones tienen las siguientes características: 1) al componente técnico se añaden dimensiones humanas: actitudes, sentimientos, valores, percepciones de penalización y/o recompensas implícitas por parte de Hacienda con respecto a actuaciones o comportamientos del gestor; 2) el acuerdo en la asignación de recursos representa sólo un paso más de una relación que se extiende a todo el ciclo presupuestario, estando sujeta a modificaciones durante la fase de ejecución; 3) la negociación se repite sucesivamente, y de manera concatenada, todos los años; 4) los políticos o funcionarios de alto nivel que participan directamente en ella representan departamentos compuestos de múltiples grupos u organizaciones (privados, públicos, de distintos niveles de gobierno, ONG, sindicatos, etc.) cuyos miembros están interesados en los resultados de la negociación presupuestaria; los miembros de estos grupos ejercen presiones múltiples y no necesariamente compatibles sobre su representante, y 5) aunque la agenda de negociación presupuestaria se centra en los aspectos conflictivos, la defensa de los intereses particulares se realiza siempre en un marco colectivo, ahora, de crisis económica, déficit público, desempleo, etcétera —Walton y McKersie (1965), páginas 5 y ss. (ver esquema 2).

Es evidente que, tradicionalmente, estos factores no se per-

ESQUEMA 2 LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS COMO UN PROCESO DE NEGOCIACIONES COMPLEJAS

1. Solapamiento de componentes técnicos y humanos (valores, actitudes, percepciones sobre recompensas y penalizaciones)
2. Prolongación de acuerdos presupuestarios más allá de la fase de la formulación:
 - Cambios de presupuesto durante la ejecución
 - Sucesivos años financieros
3. Negociadores presupuestarios representan departamentos o grupos cuyos miembros influyen en su comportamiento (presiones múltiples y no necesariamente compatibles)
4. Dificultades para identificar y hacer compatibles intereses individuales y colectivos

ciben de manera consciente o voluntaria, y marcan precisamente una nueva línea de trabajo a desarrollar por la unidad central de presupuestos para mejorar el resultado del proceso de negociación presupuestaria.

Debería y podría evitarse el monopolio de la perspectiva competitiva en las negociaciones presupuestarias. Todos los componentes de la negociación presupuestaria deberían considerarse y fomentarse: la distribución de recursos, la integración de valores e intereses complementarios en el gasto, la reestructuración de las reglas del juego presupuestario y la preparación interna de las posiciones de negociación en cada unidad o grupo. El Ministerio de Hacienda no debería limitarse a formular prioridades o fijar las normas y el marco reglamentario dentro del cual se competirá para la asignación de recursos. Su esfuerzo debería también dirigirse al fomento de actitudes y comportamientos integradores entre los defensores del gasto —intercambio de información, consulta, búsqueda de intereses comunes, acción conjunta, etc. (ver esquema 3).

Unas negociaciones multilaterales que fomenten el aspecto

cooperativo en el proceso presupuestario podrían reducir la tensión provocada por el maratón de negociaciones bilaterales competitivas que realiza Hacienda todos los años. Lo que es más importante, permitiría que el proceso presupuestario se utilizara como una oportunidad para la toma de decisiones estratégicas. Esta oportunidad se ofrece de manera recurrente cada año (Wamsley y Hedblomm, 1983, páginas 355 y siguientes).

Las negociaciones presupuestarias podrían utilizarse para la identificación de sinergias estratégicas positivas y negativas (Ansoff, 1965, cap. 6) mediante la acción conjunta interministerial. La consolidación de comporta-

mientos basados en valores de confianza y cooperación podría mejorar la eficacia de las políticas públicas (sinergia positiva) o evitar partidas de gasto sustancialmente desviadas o solapamientos no deseables (sinergias negativas).

Dada la dependencia de la misma fuente de recursos y la creciente diversidad de intereses y criterios para evaluar la gestión del gasto, el conflicto entre departamentos parece inevitable, es parte de la realidad presupuestaria. Pero el problema no es la existencia de conflictos, sino las disfunciones que éstos provocan (distorsionar la información, evitar la consulta más allá de la exigida reglamentariamente, reducir la interacción, etcétera) por su no tratamiento o tratamiento inadecuado. En la medida en que se hagan más transparentes las tareas potencialmente complementarias y se tome consciencia de las interdependencias, bajo la mediación de una unidad central mayor, se producirá la propensión de ambas unidades a la resolución conjunta de problemas (Walton y Dutton, 1969, página 73). El sistema de evaluación, los criterios de éxito y, en general, los incentivos que implícita o explícitamente se estén utilizando por el Ministerio de Hacienda son de crucial importancia.

ESQUEMA 3 CREAR CONFIANZA EN LAS NEGOCIACIONES PRESUPUESTARIAS

- A. Distribución de recursos
- B. Integración de valores e intereses complementarios en los programas de gasto
- C. Reestructuración de las reglas del juego presupuestario
- D. Preparación interna de las solicitudes de fondos

Además, son múltiples los objetivos e intereses no necesariamente conflictivos en las políticas públicas de diversos ministerios (por ejemplo, en la lucha contra la droga participan y pueden tener intereses comunes los departamentos de salud, justicia, policía, educación, etc.). La comunicación y la consulta entre departamentos en estas circunstancias durante el proceso de asignación de recursos, planteado con una perspectiva multilateral, puede tener consecuencias muy positivas, además de las sinergias antes mencionadas: aliviar al Ministerio de Hacienda de múltiples confrontaciones bilaterales no coordinadas; mayor transparencia del esfuerzo financiero para alcanzar un objetivo; clarificar interdependencias que condicionan la eficacia en la gestión pública; proporcionar una visión global de los recursos asignados a varios departamentos con tareas comunes, y cuya eficacia está dependiendo de su coordinación para la acción conjunta más que del aumento del gasto público.

Podría pensarse que el tener en cuenta las posturas e intereses de todos los centros y grupos relacionados con el Presupuesto tan sólo aumentaría el gasto. Sin embargo, esto no tiene por qué ser así si estas medidas van unidas a otras que le permitan a la unidad central de presupuestos establecer con firmeza un límite agregado de gasto. La negociación en términos de redistribución de recursos sería competitiva y de suma cero. No obstante, esto no bloquea la posibilidad de buscar e identificar valores e intereses comunes. La cooperación presupuestaria estaría dirigida a la necesidad de adaptarse, con criterios de racionalidad colectiva, a la circunstancia de crisis económica. Compartir información y buscar intereses comunes

por parte de los centros gestores no puede plantearse en esta situación como una oportunidad para justificar aumentos de gasto, sino para que, dentro de los límites de gasto agregados, se planteen alternativas más eficaces.

El fomento de la cooperación en el proceso presupuestario exige que alguien se encargue de consolidar el compromiso colectivo con objetivos comunes. Sin embargo, en la actualidad (creación de agencias, descentralización, contratos presupuestarios, etcétera), los procesos presupuestarios se centran en crear compromiso para alcanzar la eficiencia a escala individual de las agencias, independientemente del efecto de este comportamiento en otras organizaciones. Los resultados de la globalidad o colectivos del sistema no se están teniendo en cuenta. Muchos recortes en el gasto de una política o departamento pueden causar un aumento inmediato o futuro del gasto en la misma o en otras. «El no gastar en ciertas circunstancias puede ser una falsa economía» (Metcalf y Richards, 1989, página 96). En los ochenta, se ha buscado mejorar la gestión de cada departamento. Sin embargo, el tipo de problemas con que se enfrenta la Administración hoy en día hace obsoletos y difusos los límites formales de la organización departamental. Las demandas de reducción del gasto que tradicionalmente solicita el ministerio de finanzas durante el proceso presupuestario se basan en las consecuencias departamentales a corto plazo. Las implicaciones estratégicas a largo plazo de una cooperación interdepartamental quedan normalmente relegadas a segundo plano durante el proceso presupuestario. Incluso no hay conciencia de que con muchos recortes de gasto se está aumentando

el riesgo de accidentes o el funcionamiento ineficiente de la Administración. Tal fue el caso por ejemplo del accidente del petrolero «Mar Egeo» en el puerto de La Coruña, donde «por ahorrarse 120.000 ptas. de alquiler de dos remolcadores, se causó un desastre ecológico que supuso unas pérdidas superiores a 80.000 millones y el deterioro ambiental» de una rica zona costera (*Correo Gallego*, 2 de febrero de 1996).

Todo esto no quiere decir que la competición no sea útil para la unidad central de presupuesto. Tanto la competición como la cooperación pueden ser útiles para la reducción del gasto. Ambas son simultáneamente una oportunidad y un reto para la unidad central de presupuesto. Encontrar un equilibrio entre la competencia por los recursos (ver esquema 3, letra A) y la cooperación en la gestión estratégica del gasto (ver esquema 3, letra B) debería de ser una de sus prioridades.

Esta propuesta no es una simple llamada a la buena voluntad de las partes. El equilibrio y el funcionamiento apropiados en las negociaciones presupuestarias pueden conseguirse esencialmente de dos maneras. La primera, mediante la reestructuración de las reglas del juego presupuestario o reestructuración de actitudes (ver esquema 3, letra C), y la segunda, mejorando la preparación dentro de cada departamento para la negociación presupuestaria. El papel de la unidad central respecto a la primera vía sería la creación de una combinación en el grado de cooperación/competición que se adecuara al contexto presupuestario. La unidad central de presupuestos debería modificar el peso relativo de estos componentes según su capacidad de controlar el aumento de gasto. Utilizando desde pequeñas señales (tipo *slogans* presupuestarios) hasta nuevas

directrices presupuestarias, tales como la adaptación de las reglas del juego presupuestario (negociaciones multilaterales), variando el sistema de valores y comportamientos (recompensas y penalizaciones), etc., se podrían modificar actitudes y comportamientos de gasto. En la medida en que el contexto le permita el uso de autoridad jerárquica por factores de presión externa (*id est*, criterios de Maastricht) o disponer de apoyo interno (recursos, legitimidad, *know-how*), el peso dado por Hacienda a la competición entre los gestores podrá ser mayor. En caso contrario, su postura de mayor dependencia exigirá una mayor apelación a la cooperación. No hay una respuesta ideal a cuál es la combinación apropiada de cooperación/competición, pero el que se ponga en práctica debe de ser coherente con la estructura real de división de poderes entre los participantes en el proceso presupuestario.

La segunda vía para mejorar el funcionamiento de las negociaciones presupuestarias sería mediante el fomento y desarrollo de la capacidad de preparación interna en cada departamento de sus posiciones de negociación (ver esquema 3, letra D). Una negociación apropiada a escala interministerial requiere que todos los intereses relevantes de cada departamento se hayan tenido en cuenta, mediante incorporación o compensación, por las posturas defendidas por cada ministerio. Se necesita un esfuerzo previo de integración intra-departamental antes de las negociaciones multilaterales. Los intereses de los principales actores en cada departamento y sus destinatarios —grupos de presión, etc.— deberían de estar bien recogidos. Los representantes que negocian con el centro de presupuestos o con otros departamentos deberían defender posturas que se co-

rresponden con una síntesis de los intereses internos del departamento y entidades relacionadas (comunidades autónomas, ONG, UE, grupos privados de presión, etcétera). Esto requiere unos sistemas de información, comunicación y consulta eficaces en toda la red presupuestaria, tanto en cada departamento, con perspectiva interna y externa, como en las relaciones interdepartamentales. La estrategia o la disciplina presupuestarias no podrán aplicarse con eficacia a menos que la información y los sistemas de comunicación estén bien consolidados y funcionen apropiadamente durante todo el proceso la asignación de recursos.

V. CONCLUSIONES: EL PRESUPUESTO PÚBLICO COMO UN PROBLEMA DE GESTIÓN DE UN PROCESO DE NEGOCIACIONES COMPLEJAS

Hemos visto cómo los intentos de llevar a cabo la gran reforma presupuestaria fracasaron en los años sesenta y setenta, sobre todo en relación con las altas expectativas creadas. Ya no se habla de PPBS, RCB, ZBB, etcétera, pero las reformas en los sistemas presupuestarios desde los ochenta siguen proponiendo nuevos esfuerzos para la introducción de los mismos elementos de racionalidad (definición de objetivos, medición de resultados, evaluación de la eficiencia, exigencia de responsabilidades, etcétera). Sin embargo, el éxito de la reforma presupuestaria no depende de aplicar más intensamente la misma estrategia de reforma, sino de que se adapten el modelo de reforma y sus fundamentos a los nuevos problemas y nuevos factores contextuales a tener en cuenta (incertidum-

bre, descentralización, diversidad de intereses, interdependencia, fuerte restricción de recursos, etcétera).

Los estudios realizados sobre experiencias de reforma presupuestaria han destacado los siguientes obstáculos: falta de apoyo político y liderazgo; ausencia de una estrategia sistemática y comprensiva de implantación; actitud negativa y falta de motivación del gestor público, e incluso limitaciones conceptuales del propio modelo racional o por programas.

Pero la principal limitación conceptual del presupuesto por programas es el ignorar la naturaleza negociada del proceso presupuestario. La implantación del presupuesto por programas, o el análisis racional y comprensivo en la asignación de recursos, se enfrenta con la naturaleza pluralista y negociada del proceso presupuestario. Según la teoría incrementalista del Presupuesto, la realidad compleja del proceso de asignación de recursos hace que los directivos públicos se basen en simplificaciones de cálculo y en tácticas de negociación a la hora de defender sus solicitudes de crédito. Es general el comportamiento incrementalista y, además, los protagonistas del proceso presupuestario aplican una serie de *tácticas que les permiten mejorar sus resultados en la negociación*. Esta teoría incrementalista es muy útil para comprender la realidad del proceso presupuestario, pero no ofrece soluciones para mejorarla.

Es necesario que la reforma presupuestaria vaya más allá de la simple mejora del documento presupuestario y del perfeccionamiento meramente formal y técnico de los procedimientos presupuestarios, contables y de control del gasto. El comportamiento del gestor público debe

considerarse una variable más a analizar y adaptar. En las experiencias de los años sesenta y setenta, se suponía que, tras la introducción de una nueva técnica y estructura presupuestaria, se modificarían de manera automática los comportamientos presupuestarios y estilos de gasto. Con el tiempo, se ha demostrado que este supuesto era falso. En las reformas a partir de los ochenta, se está prestando una mayor atención a la introducción de incentivos en el proceso presupuestario. Las reformas presupuestarias, en la mayoría de los países de la OCDE, desde los ochenta ya no dan prioridad al cambio del formato presupuestario, sino a la modificación de la cultura y los comportamientos de gasto. Actualmente, se acepta la posibilidad de utilizar distintos documentos y múltiples clasificaciones presupuestarias, pero lo que se considera más importante es que los participantes en la elaboración y ejecución del Presupuesto desarrollen una mayor consciencia de coste y compromiso por la obtención de un resultado o valor a cambio del gasto (Zapico, 1993, págs. 70 y siguientes).

El estudio del comportamiento y estilo de decisión presupuestarios no significa la aceptación del incrementalismo. El pluralismo y la necesidad de consenso propuestos no tienen por qué destruir toda posibilidad de utilizar el Presupuesto como un instrumento estratégico de gestión (Wildavsky, 1980, pág. 79). Sería equivocado sacar esta conclusión. La asignación racional del gasto y el incrementalismo no son necesariamente incompatibles. No tienen por qué plantearse siempre como un dilema.

Lo que no es posible ni deseable es que los supuestos tradicionales del presupuesto por programas monopolicen, con carácter universal, la perspectiva de los

participantes en el proceso presupuestario ni de los responsables de diseñar e implantar la reforma. Si la realidad socio-organizativa en la que se trata de implantar la reforma presupuestaria corresponde a lo que se ha llamado teoría incrementalista, la reforma debería adaptarse al mencionado modelo pluralista y negociado, pero sin tener que renunciar, por ejemplo, a la búsqueda y eliminación de disfunciones operativas o planteamientos estratégicos erróneos. No se trata tanto de que se maximice la utilidad o el beneficio esperado del gasto público como de introducir mejoras, tales como, por ejemplo, facilitar la comunicación y fomentar la cooperación con los centros gestores, con el fin de reducir la incertidumbre innecesaria para identificar las zonas de elección colectiva eficaz (*i.e.* recortes de gasto sostenibles y sin efectos indirectos no deseables).

El Presupuesto es una realidad construida socialmente, pero aunque esa construcción sea pluralista, no tiene por qué renunciarse a la búsqueda de sinergias positivas y negativas. Para ello, hemos visto la importancia que tiene prestar atención a todos los componentes de la negociación presupuestaria. Es cierto que las negociaciones para distribuir recursos se realizan, en la práctica, en un contexto fundamentalmente competitivo. El conflicto entre departamentos parece inevitable, es parte de la realidad presupuestaria. Pero el problema no es la existencia de conflictos, sino las disfunciones que éstos provocan por su no tratamiento o su tratamiento inadecuado. Debería y podría evitarse el monopolio de la perspectiva competitiva en las negociaciones presupuestarias. Todos los componentes de la negociación presupuestaria deberían considerarse y fomentarse: la distribución de recursos (com-

petición), la integración de valores e intereses complementarios en el gasto (cooperación), la reestructuración de las reglas del juego presupuestario (cambio de actitudes) y la preparación interna de las posiciones de negociación en cada unidad o grupo.

El departamento de presupuestos no debería limitarse a formular prioridades de gasto y fijar el marco reglamentario del Presupuesto. Su esfuerzo debería también dirigirse a la reestructuración de reglas y actitudes de negociación y al fomento de comportamientos integradores entre los gestores públicos (intercambio de información, consulta, búsqueda de intereses comunes, acción conjunta, confrontación y resolución transparente de conflictos, etc.). En la medida en que se hagan más transparentes, las tareas o los proyectos potencialmente complementarios y se tome consciencia de las interdependencias, bajo la mediación de una unidad central de presupuestos, mayor será la propensión de las unidades interrelacionadas para la resolución conjunta de problemas. El sistema de evaluación, los criterios de éxitos y, en general, los incentivos que, implícita o explícitamente, se estén utilizando por el departamento de presupuestos son de crucial importancia para fomentar la colaboración.

Tanto la competición como la cooperación pueden ser útiles para la reducción del gasto. Ambas son, simultáneamente, una oportunidad y un reto para la unidad central de presupuesto. Encontrar un equilibrio entre la competición por los recursos y la cooperación en la identificación de valores e intereses comunes en la gestión estratégica del gasto debería de ser una de sus prioridades. Esta propuesta no es una simple llamada a la buena voluntad de las partes, sino la conside-

ración de la asignación de recursos como un ejercicio de gestión de un proceso de negociaciones presupuestarias complejas. El equilibrio y el funcionamiento con lógica estratégica en las negociaciones presupuestarias puede conseguirse mediante la reestructuración de las reglas del juego presupuestario, acordando cómo se va a negociar, y la mejora de la preparación de las posturas de negociación dentro de cada departamento para participar en el proceso presupuestario. Una negociación eficaz a escala intraministerial requiere que todos los intereses relevantes se hayan tenido bien en cuenta, mediante su incorporación o compensación, por las posturas finalmente defendidas. Se necesita realizar un esfuerzo, primero, de integración intradepartamental antes de las negociaciones multilaterales y, posteriormente, de cooperación interministerial. Los representantes que negocian con el departamento de presupuestos deberían defender posturas que se correspondan con la síntesis de los intereses internos del departamento y las entidades relacionadas.

En conclusión, la colaboración en el proceso presupuestario no es una simple propuesta de buena voluntad, sino la consideración del proceso de negociaciones presupuestarias como un problema complejo de gestión pública que requiere prestar atención a todos los componentes de la negociación para evitar un incrementalismo presupuestario únicamente competitivo, y fomentar la introducción de criterios de eficiencia y eficacia en la asignación de recursos. El dilema presupuesto por programas *versus* incrementalismo presupuestario queda superado en la medida en que el primero considere variables de comportamiento y en que el segundo acepte el tratamiento

de otros componentes de la negociación más allá del competitivo.

BIBLIOGRAFÍA

- ANSOFF, H. Igor (1965), *Corporate strategy*, McGraw Hill, NY, cap. VI.
- ANTHONY, R. (1978), «Zero-base budgeting is a fraud», *Governmental budgeting*, A. Hyde y J. Shafritz, Moore Pb.
- ARROW, Kenneth J. (1964), «Control in large organizations», *Management Science*, volumen 10, n.º 3.
- CAPLAN, Edwin H. (1966), «Behavioural assumptions of management accounting», *The Review*.
- CARTER, Neil (1989), «Performance indicators: Back-seat driving or hands off control?», *Policy and Politics*, vol. 17, n.º 2.
- CHIEN DOH, J. (1971), *The PPBS in three federal agencies*, Praeger P. NY.
- DERMER, J. D., y LUCAS, R. G. (1986), «The illusion of managerial control», *A.O.S.*, volumen 11, n.º 6.
- FLYNN, et al. (1988), «Making indicators perform», *Public Money and Management*.
- GARDE, J. A., y ZAPICO, E. (1995), «Presupuesto en base cero limitado», *Cuadernos de Actualidad*, n.º 4. Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales.
- GODÉ, José Antonio (1995), «Presentación en el Curso de Directivos del INAP», junio, 12, INAP, Madrid.
- GRAY, A., et al. (1983), «Horses to the water: Budgeting, auditing, and evaluation in seven governments», en *Budgeting, Auditing and Evaluation*.
- GUNTHER, R. (1980), «Public policy in a no-party State», *Spanish planning and budgeting in the twilight of the Francist era*, University of California Press.
- HOOPWOOD, Anthony (1974), *The administrative staff College Henley-on-Thames*, Accountancy Age Books, Londres.
- HYDE, Albert (1978), «A review of the theory of budget reform», en HYDE y SHAFRITZ, *Governmental Budgeting*, Moore Pb.
- IGAE (1988-1990), Informes de Control Financiero de Programas Presupuestarios.
- KEY, V. O. (1978), «The lack of a budgetary theory», en SHAFRITZ e HYDE, *Classics of Public Administration*, Oak Park Ill., Moore Pb.
- LINDBLOM, Charles (1980), *The policy-making process*, Prentice-Hall, New Jersey.
- LORD, G. (1973), *The french budgetary process*, University of California Press, Londres.
- LYNCH, T. (1979), *Public budgeting in America*, Prentice Hall, New Jersey.

METCALFE, L., y RICHARDS, S. (1989), *La modernización de la gestión pública*, Instituto Nacional de Administración Pública.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, MAP (1988), y ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO, OCDE (1990), *La Administración al servicio del público*.

MINISTRY FOR FINANCE, SUECIA, (1992), *Regulation and management in the central government administration and financial preconditions for government agencies*.

— (1993), *Management of government administration*, Budget Department.

Orden de 24 de marzo de 1995 por la que se dictan las normas para la elaboración de los *Presupuestos Generales del Estado* para 1996.

ORTIGUEIRA, Manuel (1989), «El escenario internacional de la presupuestación pública: especial consideración de la imagen actual de la institución presupuestaria local», *Temas de Administración Local*, número 37, Centro de Estudios Municipales, Granada.

PARISIS, A. (1982), Presentación de resultados de la encuesta en el XVIII Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IIAS).

PREMCHAND, A. (1983), *Governmental budgeting and expenditure controls*, IMF, Washington DC.

SÁNCHEZ REVENGA, Jaime (1989), «La implantación del presupuesto por programas en la Administración pública española», tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, UCM, Madrid.

— (1989), *Presupuestos Generales del Estado*, Ariel, Barcelona.

SCHICK, Allen (1978), *The road from ZBB*, P.A.R., Washington DC.

— (1986), «Macro-budgetary adaptations to fiscal stress in industrialized democracies», *Public Administration Review*, página 124 y siguientes.

— (1990), «Budgeting for results: Recent developments in five industrialized countries», *Public Administration Review*, enero-febrero.

SMITHIES, A. (1964), «Conceptual framework of the program budget», *Program Budgeting*, D. Novick L.A., Rand Corporation.

TARSCHYS, Daniel, (1985), «Curbing public expenditure: Current trends», *Journal of Public Policy*, vol. V.

TAYLOR, Graeme (1977), «Interaction to zero-base budgeting», *The Bureaucratic*, volumen 6, n.º 1.

US BUREAU OF THE BUDGET (1968), «Planning programming budgeting system», US Bureau of the Budget, *Bulletin*, n.º 68-9.

US OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (1978), «Zero base budgeting», en HYDE y SHAFRITZ, *Governmental Budgeting*, Moore Pb.

WALTON, R., y DUTTON, J. (1969), «The management of interdepartmental conflict»,

Administrative Science Quarterly, vol. 14, número 1.

WALTON y McKERSIE (1965), *A behavioural theory of labor negotiations*.

WAMSLEY y HEDBLLOMM (1983), «Budgeting: Strategic instrument of mindless ritual?», en *Handbook of Organization Management*, William Eddy NY, M. Dekker;

WILDAVSKY, A. (1975), *Budgeting, a comparative theory of budgetary processes*. Little Brown and Co., Boston.

– (1978), «The political economy of efficiency», en HYDE y SHAFRITZ, *Governmental Budgeting*, Moore Pb. III.

– (1979), *The politics of the budgetary process*, tercera edición, Little Brown and Co., Boston.

– (1980), «Political implications of a budgetary reform», en *Perspectives on Budgeting*, Allen Schick, ASPA.

– (1985), *The politics of the budgetary process*, Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales, V-8.

– (1988), *The new politics of the budgetary process*, Scott, Foresman and Co., Londres.

– y ZAPICO, E. (1993), *National budgeting for economic and monetary union*, European Institute of Public Administration.

WINHAM, G. (1977), «Negotiations as a management process», *World Politics*, vol. 30, número 1.

ZAPICO GOÑI, Eduardo (1989), *La modernización simbólica del presupuesto público*, Bilbao, HAAE/IVAP.

– (1993), «Del Presupuesto por programas al *management* estratégico del gasto público: nuevo papel del Ministerio de Hacienda», *Ekonomiaz*, n.º 26.

– (1996), «Performance monitoring for budget management: A new role for the Budget Centre», *Cuadernos de trabajo*, n.º 4 Hacienda, IEF.

Resumen

El objetivo de este artículo es tratar de explicar por qué unas reformas que crearon grandes expectativas han tenido tan pobres resultados, y ofrecer líneas de reformas alternativas. En primer lugar, se parte del análisis de las principales limitaciones de las reformas presupuestarias que buscan la racionalidad en el gasto público. Se trata de desvelar tanto los obstáculos a la implantación del presupuesto por programas como sus deficiencias conceptuales. Posteriormente se contrastan las teorías «normativas» (PPBS, ZBB, etc.) con las teorías descriptivas (incrementalistas) sobre la realidad presupuestaria. Por último se plantea una tercera alternativa o vía de reforma presupuestaria que tenga en cuenta ambas aproximaciones y rompa con esta falsa dicotomía.

El dilema presupuesto por programas vs. incrementalismo presupuestario queda superado en la medida en que el primero considere variables de comportamiento y en que el segundo acepte el tratamiento de otros componentes de la negociación más allá del competitivo.

Palabras clave: reforma presupuestaria, presupuesto por programas, incrementalismo.

Abstract

This paper attempts to ascertain the reason why some reforms which generated great expectations have obtained such poor results, and it offers alternative reform solutions. Firstly, it starts with the analysis of the main limitations of the budgetary reforms which base their rationality on public expenditure. It seeks to reveal both, the bars to the implementation of the budget by programs as well as their conceptual deficiencies. Secondly, it contrasts the «normative» theories with the descriptive theories (incrementalists) concerning the budgetary reality. Lastly it raises a third alternative or way for budgetary reform which takes into account both approximations and which departs from such incorrect dichotomy.

The dilemma of program budgeting vs. incrementalist budgeting is solved if the former considers behavioural variables and if the latter allows for negotiation factors different to the competitive ones.

Key words: budgetary reform, program budgeting, incrementalism.

JEL classification: F13, F15.