

Eduardo Zapico Goñi

Senior Lecturer
European Institute
of Public Administration

Comportamiento de gasto y reforma presupuestaria: evaluación de los supuestos de reforma en España

Por un salto cualitativo para mejorar el presupuesto
y el control del gasto público

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. SISTEMA PRESUPUESTARIO Y COMPORTAMIENTO DE GASTO. 2.1. Supuestos tradicionales. 2.2. Supuestos alternativos. 2.3. Disfunciones por el uso de un modelo tradicional en una realidad administrativa basada en supuestos alternativos. III. REFORMAS EN LA GESTION PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA. 3.1. Introducción. 3.2. Recientes innovaciones. IV. EVALUACION DE LAS REFORMAS Y CONCLUSIONES.

A pesar del esfuerzo hecho en los ochenta para reformar el sistema presupuestario, la capacidad de gestión del gasto sigue considerándose manifiestamente mejorable y el gasto público sigue creciendo de forma más o menos descontrolada. Este resultado se puede explicar en base a la contradicción existente entre los fundamentos tradicionales en los que se han basado las reformas (objetividad del presupuesto, maximización de utilidad, control formal, etc.) y la realidad presupuestaria. El éxito de la reforma del gasto en los noventa no depende de que el Ministerio de Economía y Hacienda se esfuerce en aplicar más intensamente la misma estrategia de reforma, sino que se dé un salto cualitativo en sus fundamentos que permita incluso replantear el problema con que se enfrentan los responsables del gasto público (complejidad, parcialidad del presupuesto, conflicto de intereses y de valores, etc.).

I. INTRODUCCION

Mucho se ha hablado en las últimas décadas de la necesidad de controlar el gasto público e introducir en la Administración pública técnicas y criterios de eficacia y eficiencia para la gestión del gasto público. Tras la segunda guerra mundial, y más especialmente durante los años sesenta y setenta se trataron de llevar a cabo grandes reformas presupuestarias en la mayoría de los países, desarrollados o no: (PPBS, ZBB, etcétera). En los años ochenta aunque no se utilicen estas siglas u otras parecidas se han intentado aplicar muchos de los elementos más comunes de aquellas reformas (definición de objetivos, medición de resultados, desarrollo de los sistemas de información, descentralización, estructuración en centros de costes o responsabilidad, control de gestión, etc.). Las propuestas de muchos de los países desarrollados para los noventa suenan a más de lo mismo.

En España, aunque con un cierto retraso, se ha intentado también seguir una línea parecida. Durante los ochenta se han venido haciendo esfuerzos de racionalización de la gestión financiera. En este intento de controlar el gasto y frenar la ineficiencia en la utilización de los fondos públicos se han realizado grandes esfuerzos por parte de profesionales y expertos en finanzas públicas, contabilidad, informática, control financiero y derecho presupuestario. Se han formulado escenarios presupuestarios en base a modelos macroeconómicos cada vez más sofisticados. Se han puesto en marcha sistemas informatizados de contabilidad muy avanzados. Los controles financieros tradicionales se están completando con nuevas técnicas de auditoría. Cada año los centros profesionalmente más autorizados en las finanzas y presupuesto público ajustan la normativa presupuestaria para tratar de resolver el problema permanente del aumento del gasto público. El articulado de la Ley de Presupuesto ha sido readaptado año tras año para iniciar las nuevas reformas.

El enorme esfuerzo realizado en España durante los ochenta ha tenido algunos resultados positivos, sobre todo si se tiene en cuenta el punto de partida de las reformas. Sin embargo, el gasto sigue creciendo más o menos descontroladamente y la capacidad de gestión presupuestaria (sistemas de información al servicio del gestor, utilidad de los mecanismos de control para reasignar recursos, etc.) en los centros gestores se sigue considerando como manifiestamente mejorable. ¿Por qué este resultado?

En los *Viajes de Gulliver*, una de las obras maestras de la literatura clásica inglesa, SWIFT ofrece una posible explicación de lo que está ocurriendo con la de reforma del gasto público y la dificultad con que se enfrenta el directivo de los centros gestores para ponerla en prácti-

ca. En uno de sus viajes, Gulliver visita el país de Laputa. Este país estaba dirigido por un monarca y un equipo de gobierno que eran expertos en matemáticas. No sólo el rey y su equipo, sino también gran parte del país (académicos, artesanos y profesionales en general) se pasaban el día absortos, reflexionando sobre la solución ideal a sus problemas mediante complicados diseños y fórmulas matemáticas. Tal era la importancia que se le daba a las matemáticas en Laputa que el sastre de Gulliver le diseñó su traje simplemente midiendo su altura y proyectando luego geoméricamente el resto de las dimensiones del mismo. La sorpresa de Gulliver fue grande no sólo con el método sino también con el desastroso resultado. El traje no se ajustaba en absoluto al cuerpo de Gulliver. No obstante, para su alivio pudo comprobar que ésa era la norma general en el atuendo de los laputanos. Nadie iba vestido con un traje adecuado a su medida.

Visitando a un noble, Gulliver vio con sorpresa cómo sus tierras, carreteras, casas, molinos, etc., eran de gran calidad y presencia mucho más elevada que las de otras tierras. Todo ofrecía un aspecto de orden y riqueza. Los molinos estaban en pleno rendimiento y además se veía a las gentes activas y alegres, sin el rostro preocupado y absorto de las del resto del reino. En su entrevista con el noble, Gulliver descubrió que desde hacía años el noble había sido rechazado por sus compañeros de la Corte y vivía desterrado en este pequeño feudo. El noble se quejó del poco caso que hacían en la Corte a sus ideas. Le contó cómo los «proyectistas» del reino diseñaban matemáticamente grandes propuestas para mejorar el aprovechamiento de los molinos y otros recursos del reino, y le explicó cómo una y otra vez los proyectos fracasaban y eran abandonados. Los «proyectistas» se esforzaban en aplicar los mismos modelos, desde luego matemáticamente mejorados, en otros lugares del reino.

Las propuestas del noble que visitó Gulliver no eran bien consideradas por no utilizar unos términos ni mostrar una habilidad matemática adecuada a lo usual en la Corte. Pero Gulliver constató para sí mismo que, aunque no de una manera matemática, el feudo del noble caído en desgracia sí funcionaba.

El Gobierno, sus asesores y los estudiosos del país estaban plenamente concentrados y preocupados en el desarrollo de sus conocimientos matemáticos y en aplicarlos como fuera a los problemas de Laputa. Se despreciaba cualquier planteamiento fuera de este campo científico. Se buscaban las grandes soluciones para los problemas del reino, perfeccionando los diseños matemáticos de los proyectos de mejora. Las ideas eran cada vez más disparatadas, pero la esperanza ciega puesta en las matemáticas y lo absorto y cerrado de sus reflexiones no permitían que el Gobierno de Laputa variase sus planes ni la manera de percibir sus problemas. Mientras tanto, el país era poco productivo y

los ciudadanos seguían muy seriamente (pre)ocupados con la implantación de proyectos de reforma inútiles.

Sin llegar a los extremos del reino de Laputa, propios de una caricatura, en la Administración pública también se ha venido planteando la reforma del gasto bajo unos fundamentos o supuestos que han limitado no sólo las posibles soluciones, sino además, y principalmente, la propia definición del problema.

A nivel macroeconómico se utilizan modelos econométricos cada vez más sofisticados para formular proyecciones alternativas de gastos e ingresos (escenarios presupuestarios) útiles para los máximos responsables del Ministerio de Hacienda. Estos se concentran en parámetros y variables macroeconómicas (nivel de inflación, tasa de desempleo, ahorro, consumo, masa monetaria, déficit público, etc.). En base a estas macrovariables y a las relaciones entre ellas se determina el nivel de gasto público deseable. Se proponen decisiones considerando que la Administración funciona como una caja negra en la que las decisiones y comportamiento de los individuos y organizaciones que la componen son racionales. Se supone que todos tratan de maximizar el beneficio o la utilidad de la Administración.

A nivel micro se informatiza el seguimiento y contabilización del proceso presupuestario (SICOP). Incluso se comienza a hablar de la disponibilidad de una contabilidad en la Administración que se ajusta en gran medida al modelo de empresa privada. Se están introduciendo técnicas de auditoría de eficiencia y eficacia que permitan cerrar el ciclo de la lógica del control de gestión tradicional (definición de objetivos, programación de actividades y recursos, ejecución de los programas, observación de resultados y retroalimentación). En última instancia se aspira a implantar un presupuesto por programas. De nuevo esto supone el intentar introducir un estilo de decisión racionalista en la Administración. Siguiendo pautas o modelos de reforma de países como el Reino Unido se están poniendo en práctica experiencias selectivas de descentralización en la gestión del gasto (creación de agencias ejecutivas autónomas). La mayoría de estas reformas se han llevado a cabo principalmente mediante una adaptación continua del articulado de la Ley presupuestaria y de otra normativa contable y financiera que regula la gestión del gasto. A golpe de Decreto y Ordenes ministeriales. Apenas modificando otra cosa sino la documentación y los procedimientos formales.

Los supuestos en los que se han basado estas iniciativas de reforma del gasto consideran la Administración como una entidad «matemática» más que humana. Se «proyectan» las reformas sin tener suficientemente en cuenta el impacto de éstas en el comportamiento del funcionario. La Administración en unos casos se percibe como una caja negra (visión macroeconómica) en otros como un mecano (visión contable y de control) en el que las piezas deberían responder automáti-

camente a los nuevos procedimientos estandarizados que fijen las reformas. La realidad administrativa debe de ajustarse a los modelos macroeconómicos y de gestión diseñados por los expertos y no viceversa. Si las reformas no tienen éxito es por culpa del funcionario «no preparado» o del político «que no apoya». En cualquier caso se sigue intentando con más fuerza la aplicación de los mismos modelos, cada vez más perfeccionados pero basados en los mismos fundamentos. Rara vez se pone sistemáticamente en cuestión el modelo de reforma o la limitación de los instrumentos que se utilizan para implantarla. En las siguientes páginas se analizan con más detalle los supuestos que soportan esta visión mecanicista de la Administración, las consecuencias que tienen sobre el papel a jugar por el presupuesto y que otros supuestos o visión del mismo podían hacer más eficaz la reforma del gasto y menos preocupada la vida de «matemáticos y proyectistas». Finalmente se evaluarán las principales reformas presupuestarias realizadas en España en el marco de estos supuestos.

II. SISTEMA PRESUPUESTARIO Y COMPORTAMIENTO DE GASTO

En general los estudios y reformas que se realizan en España sobre el presupuesto público no han considerado la influencia del factor humano y los motivos que mueven su comportamiento y decisiones. Las propuestas del Ministerio de Economía y Hacienda para mejorar los sistemas de contabilidad y control del gasto no han tenido muy en cuenta los efectos que éstas podían tener o las reacciones que podían provocar en los funcionarios responsables de la gestión del gasto. Un mejor conocimiento de estos motivos y los supuestos teóricos que los soportan pueden ser de gran utilidad para los responsables del gasto público y para todos los participantes en el proceso de elaboración, ejecución y control del presupuesto en la Administración pública.

Según A. WILDAVSKY, «los que elaboran un presupuesto pretenden que haya una conexión directa entre lo que escriben y el futuro. El presupuesto puede concebirse como la declaración del comportamiento que pretende tenerse...». Si se conceden los créditos presupuestarios, si se ejecutan conforme a las instrucciones y si estas acciones tienen las consecuencias esperadas, se habrán conseguido los objetivos de los programas presupuestarios. El presupuesto es el enlace entre los recursos financieros y el comportamiento humano para alcanzar unos objetivos de política pública (1). En las próximas secciones se presentan

(1) Aaron WILDAVSKY, *The New Politics of the Budgetary Process*, Scott, Foresman and Co., Londres, 1988, p. 2.

ejemplos específicos que ilustran estas ideas. Pero antes, siguiendo los trabajos realizados por E. CAPLAN hace más de veinticinco años veamos cuáles son los supuestos tradicionales de comportamiento presupuestario y qué supuestos alternativos podrían ofrecer nuevos fundamentos para modernizar el control y la gestión del gasto en la Administración pública.

2.1. *Supuestos tradicionales (2)*

Los responsables del centro presupuestario generalmente han supuesto una tendencia al despilfarro y la gestión ineficiente por parte de los gestores del gasto. Partiendo de esta desconfianza se han diseñado e intentado implantar modelos presupuestarios que le permitieran optimizar su objetivo (minimizar el gasto público, maximizar la productividad de la Administración, etc.) mediante un control rígido de la actuación financiera del gestor. En muchas ocasiones se piensa en que los órganos de control del Departamento de Finanzas debieran exigir responsabilidades y penalizar una gestión considerada como inapropiada por no alcanzar los objetivos expresados en el presupuesto.

La lógica de esta propuesta se basa en supuestos clásicos de la teoría económica y de la organización. La primera supone que el comportamiento humano es racional, su motivación es económica y busca la maximización del beneficio. De la misma manera, la Administración pública busca maximizar su intervención y sus directivos persiguen la maximización de la productividad de sus servicios. Por otro lado, la teoría clásica de la organización considera al trabajador como una prolongación de la máquina. Su eficiencia depende de incentivos económicos y condiciones físicas de trabajo adecuadas. Si ambos no son apropiados, la tendencia innata del trabajador es el bajo rendimiento. En el proceso presupuestario este supuesto podría significar, entre otras cosas, la tendencia al despilfarro y la ineficiencia del gestor.

En los supuestos tradicionales también se considera que la maximización del objetivo de una organización depende de la asignación de tareas a sus individuos y la agrupación de éstas por departamentos. Se supone que es posible maximizar el objetivo de la Administración (por ejemplo, minimizar los costes) desglosando éste en subobjetivos entre los distintos servicios y agregando posteriormente los resultados de cada uno de ellos. La maximización aislada de los subobjetivos de la Administración (objetivos de cada departamento) conduce según los supuestos clásicos a la maximización del objetivo global perseguido

(2) Edwin, H. CAPLAN, «Behavioural Assumptions of Management Accounting», *The Review*, julio, 1966.

por toda la Administración. En general se considera que la especialización, la línea jerárquica de autoridad, la responsabilidad, la unidad de mando, la departamentalización, etc., son principios clásicos de *management* que tienen una influencia decisiva para una gestión sana en la Administración.

Tradicionalmente las reformas presupuestarias se centran en la departamentalización de la Administración, el control de eficiencia y en la exigencia de responsabilidad. El centro presupuestario trata de maximizar el beneficio de la gestión presupuestaria mediante la imposición de un control presupuestario rígido, ya sea financiero u operativo, basándose en el empleo de la autoridad legal o formal que disfruta en este campo (ver cuadro siguiente).

CUADRO 1A. SUPUESTOS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA TRADICIONAL

Objetivos

- *Maximizar utilidad.*
- *Posible desglose en subobjetivos.*
- *Adicionabilidad de los subobjetivos.*

Comportamiento del gestor del gasto

- *Motivado por razones económicas.*
- *Trabajo en esencia no deseado.*
- *Tendencia al despilfarro e ineficiencia.*

Comportamiento del centro presupuestario

- *Maximizar utilidad/minimizar el gasto.*
- *Control contra ineficiencia y despilfarro.*
- *La base del control es la autoridad formal.*
- *Equilibrio entre autoridad y responsabilidad.*

El papel a jugar por el sistema presupuestario se ajusta lógicamente a estos supuestos (ver el cuadro siguiente). Se considera que su principal función es servir como instrumento de gestión en pro de maximizar la utilidad de la Administración. Para ello se estructura el presupuesto asignando recursos a objetivos y distribuyendo la responsabilidad de alcanzarlos entre los centros gestores. El presupuesto debe servir principalmente como un instrumento de control para identificar y corregir los resultados no deseados. Se supone que se elabora y se ejecuta en un marco de certidumbre y conocimiento suficiente para calcular los costes y beneficios de cada programa. El presupuesto se percibe como un instrumento o proceso objetivo y neutro. Es decir se supone que no influye, ni afecta ni es afectado, por el comportamiento de los que participan en su elaboración, gestión y control salvo en lo

que se refiere a una respuesta puramente técnica o de racionalidad mecánica.

CUADRO 1B. GESTION PRESUPUESTARIA TRADICIONAL

Papel del presupuesto público

- *Instrumento de gestión pro máx. utilidad.*
- *Asignar objetivos y recursos.*
- *Distribuir responsabilidades.*
- *Instrumento de control para identificar y corregir resultados no deseados.*
- *Certidumbre y conocimiento para calcular costes y beneficios de cada actividad.*
- *Neutralidad y objetividad del presupuesto.*

2.2. *Supuestos alternativos (3)*

El proceso presupuestario, igual que el de cualquier política pública, no es de hecho un proceso ordenado y racional, en el que cada una de sus fases (formulación, ejecución y control) están ligadas secuencialmente. Estas características más que suponerse deben cuestionarse (4).

Una serie de supuestos alternativos sobre los objetivos y el comportamiento de los funcionarios proporciona una visión totalmente distinta del papel a jugar por el sistema presupuestario y las condiciones para su buen funcionamiento. No es la Administración (*mindless organization*) quien tiene objetivos, sino los individuos que la componen. Los objetivos de la Administración son los objetivos del grupo dominante en la misma. Estos objetivos están sujetos a diversas limitaciones (condiciones impuestas por otros grupos o individuos, influencias y cambios del entorno, cambios en la estructura de relaciones de poder etcétera). En esta situación no se puede hablar de la existencia de un solo objetivo con validez universal ni en el tiempo y ni en el espacio. Los objetivos son el resultado de procesos iterativos de relaciones más o menos conflictivas e inestables existentes entre los grupos que componen la Administración.

Bajo esta nueva perspectiva una Administración u organización pública se considera como un conjunto de grupos de individuos (equipo directivo, sindicatos, cuerpos o grupos profesionales, consejeros y representantes de otras organizaciones relacionadas, ciudadanos, etc.) que cooperan con el fin de alcanzar objetivos propios que de otra ma-

(3) Edwin, H. CAPLAN, «Behavioural Assumptions of Management Accounting», *The Review*, julio 1966, pp. 50 y ss.

(4) Charles LINDBLOM, *The Policy-Making Process*, Prentice-Hall, New Jersey 1980, pp. 4 ss.

nera no podrían conseguir. Los individuos cooperan y están motivados para participar en la Administración porque aceptan que de esta forma alcanzan la satisfacción de sus intereses (económicos y psico-sociales). El éxito de la Administración depende de que se mantenga un equilibrio apropiado entre las contribuciones recibidas y proporcionadas por cada individuo o grupo de individuos a la Administración. 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» (5).

La naturaleza del presupuesto es multirracional y negociada más que racional y jerárquica. «Si observamos las organizaciones como coaliciones de grupos de poder, los presupuestos son mecanismos a través de los que 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 presupuesto es una forma de poder» (6).

Además, la gestión del gasto público y su control se realiza en un contexto de alta complejidad. La realidad impone múltiples obstáculos: información limitada sobre alternativas de decisión, capacidad de conocimiento limitado sobre la relación causa-efecto entre la tecnología (en sentido amplio) a aplicar y el resultado deseado, cambio constante de la estructura de valores, interdependencia entre distintos programas, entre departamentos, entre sí o con el entorno, cambio e inestabilidad, variedad y multiplicidad de grupos participantes y de destinatarios y/o afectados por los programas públicos, etc.

La complejidad de los procesos de presupuesto y control es enorme también en cualquier empresa privada. Pero la Administración pública se enfrenta con dificultades adicionales, su naturaleza más bien de entidad consumidora que productora. Las elecciones del consumidor son más complicadas que las del empresario. El consumidor intenta maximizar una magnitud subjetiva de su utilidad bajo unas limitaciones presupuestarias. Esto limita su capacidad de concretar explícitamente sus objetivos. Además, la optimización de su posición de-

(5) Aaron WILDAVSKY, «The politics of the budgetary process», *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, vol. 8, p. 456.

(6) Aaron WILDAVSKY, *Budgeting a Comparative Theory of Budgetary Processes*, Little Brown and Co., Boston 1989, p. 4.

pende de que compare las utilidades marginales del gasto asignado a alternativas muy dispares (defensa, justicia, salud, educación...). La mayor fuente de complejidad es de hecho la variedad de funciones de utilidad de los distintos grupos que participan en el presupuesto público. La decisión final es el resultado de la interacción entre múltiples grupos de presión (7). Lo que es una solución para un grupo es un problema para otro (8). En esta situación, con múltiples actores, con diferentes valores y con una información y conocimiento limitado hay factores que pueden tener una gran influencia en la elección final. ¿Cómo surgen los problemas? ¿Cómo se definen?, ¿Quién proporciona la información y con qué propósito? etc. (9).

En este contexto el supuesto de que la autoridad (centro de presupuestos) se impone jerárquicamente y/o racionalmente no es válido. Esta autoridad no se ejerce desde arriba sino que se acepta desde los niveles subordinados funcional o jerárquicamente. En otras palabras, para que una decisión de un directivo (digamos, por ejemplo, un cambio propuesto por el centro de presupuestos para la elaboración del presupuesto) sea efectiva, su autoridad tendrá primero que ser aceptada por sus subordinados (los centros gestores tendrán que percibir el beneficio que les proporciona el cambio). La responsabilidad por introducir el cambio propuesto por el centro de presupuestos se puede delegar desde arriba, pero la autoridad del centro de presupuesto para imponerlo tiene que ser aceptada desde abajo. Si no se acepta el cambio propuesto es difícil que la respuesta o reacción del gestor al centro de presupuesto vaya más allá del simple cumplimiento de los aspectos formales del cambio. Este resultado es consecuencia de lo que se denomina una «ilusión de control»: «Creencia de que controlar es el intento de cambiar a través del ejercicio unilateral de poder independientemente del efecto que tenga el cambio» (10).

En general la eficacia del control del gasto público depende en gran medida de la aceptación que tenga el modelo presupuestario elegido por el centro presupuestario entre los centros gestores. Para que se acepte su decisión el centro presupuestario tiene que persuadir a los centros gestores del beneficio que les aporta el modelo, asegurando así la cooperación real del gestor para ponerlo en práctica. El centro de presupuestos tendrá que influir en la percepción que tengan los gestores sobre posibles alternativas, así como en sus valores para garanti-

(7) Kenneth J. ARROW, «Control in large Organizations», *Management Science*, vol. 10, nr. 3, abril 1964, pp. 40 y ss.

(8) Charles LINDBLOM, *The Policy-Making Process*, Prentice-Hall, New Jersey 1980, p. 4.

(9) Anthony HOPWOOD, *The Administrative Staff College Henley-on-Thames*, Accountancy Age Books, Londres, 1974, p. 133.

(10) J. D. DERMER and R. G. LUCAS, «The ilusion of Managerial Control», *AOS*, vol. 11, núm. 6, 1986, pp. 470-482.

zar la consistencia de sus decisiones y comportamiento de gasto con los objetivos dominantes en la Administración.

El comportamiento y las decisiones del gestor se consideran como el resultado de un proceso adaptativo más que la consecuencia de un estudio detenido y pormenorizado de una situación concreta. Este proceso le permite responder al continuo cambio y a las interrelaciones existentes entre objetivos, percepciones sobre sus beneficios individuales y capacidad de gestión en la organización. Por otro lado, su motivación responde no sólo a factores económicos sino además a factores psico-sociológicos. Así, por ejemplo, una limitación rígida del gasto por parte del centro presupuestario puede provocar frustración en los gestores que sientan la eficiencia como una necesidad profesional (ver cuadro siguiente).

CUADRO 2A. SUPUESTOS ALTERNATIVOS PARA UNA GESTION PRESUPUESTARIA

Objetivos

- *Objetivos de la coalición dominante.*
- *Inestables, conflictivos.*
- *Complejidad, incertidumbre.*

Comportamiento del gestor del gasto

- *Motivaciones psico-sociológicas.*
- *Contribución según percepción beneficios personales.*
- *Capacidad de razonamiento limitada (información, conocimientos, tiempo, preferencias).*
- *Comportamiento adaptativo.*

Comportamiento del centro de presupuesto

- *Role: equilibrar contribuciones mutuas entre la Administración y el gestor del gasto.*
- *Racionalidad y conocimiento limitado.*
- *Control depende de aceptación de la autoridad (equilibrio de contribuciones).*
- *Responsabilidad impuesta desde arriba, autoridad aceptada desde abajo.*

Bajo estos supuestos el role del presupuesto (documento y proceso presupuestario, contabilidad, control) varía sustancialmente respecto al role tradicional. Su principal función es el de servir como instrumento para la toma de decisiones. Se entiende que esta utilidad depende de la capacidad del presupuesto, como documento y como proceso, para facilitar la comunicación y cooperación entre los participantes en el ciclo presupuestario. El sistema presupuestario debe proporcionar oportunamente la información relevante para todos los principales participantes no sólo para el Departamento de Finanzas. El proceso presupuestario puede entenderse como una oportunidad para

intercambiar información, compartir datos, identificar problemas comunes y posibilidades de actuación conjunta, más que como una serie de negociaciones meramente competitivas en el que el centro presupuestario desafía los intentos de aumentar el gasto de los centros gestores y viceversa.

La neutralidad u objetividad técnica del presupuesto y los sistemas de información y control es un mito. Su parcialidad es el resultado de las relaciones de poder en la Administración. La eficacia de los sistemas de información y control del gasto dependen de que se tenga en cuenta la interacción entre estos sistemas y las motivaciones o aspiraciones de los gestores. Cualquier decisión del centro de presupuestos o de los centros de control sobre el proceso presupuestario (i.e.: qué información recoger en el documento presupuestario, cómo recoger y procesar esta información, quién la recibe, qué componentes del presupuesto someter a control financiero y de gestión, con qué amplitud y en base a qué información y cómo discutir las asignaciones presupuestarias, etc.) se realiza, como es natural, según su propia opinión sobre la Administración. Las decisiones que toma el centro de presupuestos sobre el sistema presupuestario dependen de las expectativas que tenga sobre las reacciones de otros Ministerios. El modelo que elijan los responsables del presupuesto se basa en unas hipótesis, explícitas o implícitas, sobre el comportamiento de los funcionarios directivos y los demás participantes en el presupuesto público. La reacción de los directivos de los centros gestores a las decisiones e iniciativas del centro de presupuesto no es tampoco una respuesta puramente técnica, objetiva y está basada también en las expectativas de comportamiento y lógica que se anticipe como reacción futura del centro de presupuestos a la información que se le proporciona. La realidad presupuestaria en muchos países puede ilustrar lo antes mencionado (fiebre de gasto a final de ejercicio).

Tanto los gestores como los funcionarios del presupuesto tienen su propia percepción de la Administración y sus propios objetivos. Así, por ejemplo, cuanto más crítico es el resultado de una inspección sobre la formalidad de un proceso de gasto mayor es generalmente el éxito sentido por el controlador del gasto. Por su parte el gestor se considera asimismo más efectivo cuanto más obstáculos de procedimiento de gasto es capaz de superar. De esta forma se explica que el sistema presupuestario pueda estar provocando comportamientos no deseados. Se ha comprobado que algunos de estos comportamientos o estilos de decisión del gestor durante el proceso presupuestario están muy extendidos en la práctica. La táctica de pasar primero la «nariz del camello» (solicitud de créditos muy reducida) para que luego sea más fá-

cil conseguir que el resto del programa sea aprobado es quizá uno de los ejemplos más conocidos (11).

CUADRO 2B. SUPUESTOS ALTERNATIVOS PARA UNA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

Papel del presupuesto público

- *Instrumento para la toma de decisiones.*
- *Facilitar la comunicación.*
- *Su eficacia para el control del gasto depende de que se entienda su interacción con las motivaciones y aspiraciones de todos los participantes.*
- *Su objetividad es un mito, el funcionario de presupuestos tiene gran capacidad de decisión sobre el proceso presupuestario (formulación presupuesto, contabilidad y control).*
- *El comportamiento de todos los participantes depende de sus propios objetivos (personales y del servicio).*

2.3. *Disfunciones por el uso de un modelo presupuestario basado en supuestos tradicionales en una realidad administrativa basada en supuestos alternativos (12)*

El proponer un sistema de gestión presupuestaria tradicional en una Administración que funciona bajo los supuestos denominados alternativos puede ocasionar ciertos conflictos y disfunciones.

a) *En relación a los «objetivos» de la organización*

Los supuestos tradicionales sobre la divisibilidad y adición de la responsabilidad por alcanzar los objetivos de la organización pueden provocar problemas de funcionamiento. Las clásicas técnicas presupuestarias y contables de departamentalización que se proponen para medir la responsabilidad por la eficacia y eficiencia de cada servicio se basan en el supuesto de que la maximización del beneficio o la minimización de los costes en cada uno de los servicios conlleva también a un resultado máximo para toda la Administración considerada globalmente. Tradicionalmente la estructura y procedimientos del sistema presupuestario gira en torno a la idea de limitar el gasto de la Administración. El supuesto es que la responsabilidad por alcanzar este objetivo puede desglosarse y distribuirse entre los distintos servicios de la Administración. Se supone que la limitación máxima del gasto de cada uno de estos servicios minimizará el gasto total de la Administración. No obstante, no se tienen en cuenta las interdependencias

(11) Aaron WILDAVSKY, *The Politics of the Budgetary Process*, third edition, Little Brown and Co., Boston 1979, pp. 111 y ss.

(12) Edwin H. CAPLAN, «Behavioural Assumptions of Management Accounting», *The Review*, julio 1966, pp. 50 y ss.

existentes entre los servicios (por ejemplo: una reducción de los efectivos de policía y otro personal relacionado con el tráfico en carreteras disminuye directamente el gasto corriente del departamento correspondiente, pero también puede aumentar los gastos de otros servicios de la Administración, tales como los de asistencia sanitaria y seguridad social por las bajas humanas y laborales que sean consecuencia del aumento de los accidentes de tráfico debido a la medida antes mencionada).

Este modelo presupuestario únicamente informa sobre las eficiencias e ineficiencias de cada servicio. Esto empuja a los gestores del gasto a presentar como sea una buena imagen de su gestión y a actuar en esa dirección independientemente de las implicaciones que puedan tener en el resto de la organización. La competencia por los recursos se convierte en algo fundamental y natural para los departamentos. En estas circunstancias será muy difícil conseguir la realización de un esfuerzo cooperativo tan necesario para resolver con eficacia muchos de los problemas con que se enfrenta hoy la Administración (i.e.: medio ambiente). Un sistema presupuestario diseñado bajo supuestos tradicionales tiende a enfatizar e incluso fomenta el conflicto interdepartamental.

Por otro lado, el sistema presupuestario se ha limitado tradicionalmente a recoger, procesar y proporcionar información sobre algunos acontecimientos de tipo económico-financiero cuyos efectos pueden medirse con relativa facilidad en términos monetarios. Esto sería únicamente justificable si estos acontecimientos pudieran considerarse como las únicas variables fundamentales para el éxito de la Administración. En vista de la complejidad del contexto en el que se definen los objetivos de la Administración (objetivos del grupo dominante, cambio continuo de la estructura de poder, interdependencia, variedad, etc.), la información sobre la reducción del gasto tiene un alcance muy reducido.

b) *En relación al «comportamiento de los gestores»*

El hecho de que los diseñadores del sistema presupuestario o cualquier propuesta de reforma del mismo no consideren la mayor complejidad del contexto humano en el que se desarrolla (fuerzas motivadoras del individuo en su trabajo) puede provocar efectos no deseados en el comportamiento o en las respuestas de los responsables del gasto durante el proceso presupuestario. Un control rígido del proceso de gasto puede provocar la frustración, sospecha, confusión y hostilidad de los funcionarios que tienen objetivos propios y condicionantes más amplios que el control del gasto. Sino como una responsabilidad del centro de presupuestos. Responden a las demandas de usuarios o destinatarios de los programas públicos y otros grupos de presión que le

exigen un comportamiento generalmente contrario (aumento del gasto) al objetivo del centro de presupuestos.

El consumo con urgencia de todo el crédito autorizado todavía disponible a final del ejercicio, independientemente de su necesidad o posibilidad de realizarlo apropiadamente en los últimos días del año, es un estilo de decisión disfuncional basado en expectativas sobre las reacciones de otros participantes en el proceso presupuestario. Este comportamiento del gestor responde a la expectativa (en muchos casos acertada) de que el centro de presupuestos recorta los créditos a conceder en ejercicios futuros a aquellos gestores que no hayan consumido una parte relevante de sus créditos presupuestarios.

En no pocas ocasiones del Departamento de Finanzas considera equiparable el ejecutar todo el crédito concedido con la capacidad de gestión. Este criterio, que sólo en algunos casos podría ser una evidencia aislada de incapacidad de un gestor para llevar a cabo sus programas a tiempo (por ejemplo, grandes inversiones públicas), resulta muy peligroso aplicarlo de manera generalizada dada la reacción que podrían tener y de hecho tienen muchos gestores justamente contraria a la de contener del gasto. El resultado final es en la mayoría de los casos no deseable: «... comprar lo que sea, cualquier cosa, al final del ejercicio» (13).

c) En relación al «comportamiento del centro directivo del presupuesto»

En un modelo presupuestario clásico se supone que en el centro de presupuesto impone sus decisiones y controla el comportamiento de gasto de los funcionarios mediante el ejercicio de su autoridad jerárquica (de arriba a abajo) y mediante la incentivación económica que motive la participación efectiva de los centros gestores. Se piensa que el centro de presupuestos puede controlar el gasto mediante la imposición de una normativa presupuestaria que establezca las relaciones formales con respecto a otros Ministerios y la concesión de recompensas y penalizaciones económicas por el cumplimiento de estas normas y logro de los objetivos de gasto.

Un modelo presupuestario más coherente con la realidad actual de la Administración se basa en su control de comportamiento de gasto no tanto diseñado e impuesto desde arriba sino más bien aceptado desde los centros gestores. El centro presupuestario puede influir en el comportamiento de los gestores en la medida en que sea capaz de persuadir a éstos para que acepten su propuesta. Además la influencia no se consolida únicamente en base a factores económicos, sino además

(13) Aaron WILDAVSKY, *The Politics of the Budgetary Process*, third edition, Little Brown and Co., Boston 1979, p. 25.

teniendo en cuenta consideraciones de carácter psico-sociológico.

Un enfrentamiento entre el centro de presupuestos (con una visión clásica del comportamiento presupuestario) y los ministerios gestores (visión alternativa de comportamiento presupuestario) con respecto a la realidad del proceso de gasto, puede provocar una disfunción en el proceso decisorio de los Ministerios gestores por falta de integración de las políticas públicas en el presupuesto. La respuesta de los departamentos al centro de presupuestos serían adaptaciones formales de la información y los estados contable-presupuestarios más que una adaptación de su comportamiento y participación coherente que ligase las decisiones financieras con las estratégicas y operativas. Si ambas partes tienen una visión clásica, la respuesta de los Ministerios gestores está garantizada y el departamento de presupuestos puede imponer sus decisiones de gasto, pero el proceso presupuestario sufre una incapacidad innata para aprender ya que el *feed-back* proporcionado por el sistema no pone en cuestión el modelo utilizado. El sistema se perpetúa dentro de la formalidad del modelo clásico y no tiene en cuenta factores humanos que están influyendo en la evolución del gasto y en la eficacia de la gestión.

d) *Respecto al «papel del presupuesto»*

Las mismas causas de complejidad (incertidumbre, variedad, cambio, interdependencia, etc.) que hacen imposible la aplicación de una racionalidad pura y mecánica para la toma de decisiones en la Administración de hoy en día explican que el sistema presupuestario no puede funcionar con la precisión, neutralidad y objetividad que generalmente se le pretende atribuir (dificultades para la definición y medición de objetivos, conflictos de intereses y valores, limitaciones de tiempo, información, conocimiento, cambios en el entorno, etc.).

En la medida en que los responsables del sistema presupuestario no sean conscientes de esta complejidad del contexto en el que trabaja, el gestor del gasto tendrá problemas de gestión presupuestaria. Si los gestores del gasto son evaluados en base a un sistema de información presupuestaria basada en los supuestos clásicos antes mencionados, se podría estar creando una situación de confusión al aplicar un sistema de medición aparentemente preciso y exacto que, aunque los gestores no pueden entender, de hecho está poniendo en cuestión lo adecuado o inadecuado de su gestión del gasto. Una mejor formación financiera de los gestores sería uno de los pasos a dar, pero más importante es un mejor entendimiento y aceptación de la complejidad en la que ejercen el control del gasto y la política presupuestaria por parte de los propios responsables del presupuesto.

Además, los funcionarios del presupuesto y los controladores, igual que los gestores, están sometidos a motivaciones del tipo psico-socio-

lógico (prestigio, seguridad, poder, etc.). El centro de presupuestos y el de control del gasto suelen percibir como criterios de éxito el alcanzar la perfección técnica del proceso de presupuesto, contabilidad y control del gasto, llegando al extremo de entender como la parte más relevante de su función la de criticar las acciones de los gestores responsabilizándoles de los fallos cometidos en el proceso de gasto y en la no contención del gasto. Este comportamiento en la Administración puede ser una fuente importante de desmotivación y falta de aprendizaje. Veamos a continuación qué supuestos han tenido en cuenta los responsables de la reforma presupuestaria en España.

III. REFORMAS EN LA GESTION PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA

3.1. *Introducción*

Desde finales de la década de los setenta y con mayor ímpetu desde 1982, el Ministerio de Economía y Hacienda ha venido haciendo un esfuerzo de racionalización del sistema presupuestario. La reforma de la gestión financiera y del presupuesto se ha centrado en la introducción de un presupuesto por programa, en la informatización del proceso del seguimiento contable de ejecución del presupuesto (proyecto SICOP) y la aplicación de nuevos métodos de control financiero y auditoría.

Hasta 1987, los principales avances se han llevado a cabo en el tratamiento informatizado del proceso presupuestario y en el desarrollo del control financiero del gasto. Aunque con grandes limitaciones, también se han producido cambios en el formato presupuestario, en el que formalmente se han introducido elementos del presupuesto por programas, esencialmente la memoria del programa, los objetivos y sus indicadores de seguimiento, junto con la información presupuestaria tradicional sobre recursos financieros (14). Desde mediados de los años ochenta, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) viene realizando auditorías selectivas de programas presupuestarios con el propósito de evaluar la ejecución del presupuesto en el marco del presupuesto por programas. Por el momento, más que revisar la ejecución de los propios programas presupuestarios, lo que se ha hecho es constatar las dificultades y limitaciones existentes (principalmente la ambigüedad) de los objetivos, irrelevancia de indicadores,

(14) Eduardo ZAPICO GOÑI, *La modernización simbólica del presupuesto público*, Bilbao 1989, HAEE/IVAP, pp. 193 y ss.

debilidad de los sistemas de información de los centros gestores) para llevar a cabo estas auditorías.

Durante los últimos años (1988, 1989), el Ministerio de Economía y Hacienda ha insistido en su idea de seguir mejorando la calidad de la información recogida en el documento presupuestario. Parte del esfuerzo continúa dirigiéndose a mejorar la definición de los objetivos e indicadores presentados por los centros gestores. Se considera que la implantación del presupuesto por programas requiere un largo período de tiempo y que su funcionamiento no podrá ser una realidad sin un desarrollo gradual y complementario de sus principales componentes. El Ministerio de Economía y Hacienda sigue dando prioridad a objetivos e indicadores, por considerarlos el paso inicial para facilitar el desarrollo de los demás componentes de la reforma. Se entiende que sin unos objetivos definidos con precisión será imposible introducir otros elementos de racionalidad.

3.2. *Recientes innovaciones*

Desde 1989, el documento presupuestario presentado ante el Parlamento destaca como estructura principal la de programas. La clasificación tradicional orgánico-económica queda formalmente por primera vez relegada a un segundo plano, aunque detalla toda la información necesaria para realizar el seguimiento contable de la utilización de los créditos presupuestarios. El presupuesto por programas presenta los créditos al nivel de agregación vinculante.

No obstante, los cambios propuestos a finales de los ochenta y principios de los noventa no están sólo dirigidos a seguir mejorando el formato presupuestario. En estos años se están introduciendo innovaciones relevantes para la integración y reestructuración del proceso presupuestario. Por un lado se han seleccionado unos programas presupuestarios, cuyos objetivos se pretendan someter a un seguimiento sistemático. Este seguimiento viene a impulsar el que ya ejercía la IGAE a través de las auditorías selectivas de programas presupuestarios. El objetivo principal es el integrar las funciones de presupuestación y auditoría.

Por otro lado, se pretende introducir un nuevo estilo de asignación de recursos mediante negociaciones multilaterales. Para ello se han puesto en marcha las Comisiones Funcionales del Gasto Público. Estas Comisiones se encargan de establecer prioridades entre los múltiples objetivos y proponer una asignación inicial de recursos. Estas Comisiones están presididas por el secretario de Estado de Hacienda, par-

ticipando en las mismas los secretarios de Estado y subsecretarios de los departamentos afectados, formándose un total de seis:

1. Fiscalidad, gasto público y empleo.
2. Eficacia y control en la gestión de los recursos públicos.
3. El presupuesto y la potenciación del capital humano.
4. Políticas de protección social.
5. El presupuesto ante la perspectiva del Mercado Unico Europeo.
6. Política regional e infraestructuras.

Las Comisiones Funcionales han sustituido a los grupos de trabajo ya existentes desde 1987. El cambio introducido pretende dar un carácter más finalista, genérico e interdepartamental a los temas tratados en las Comisiones Funcionales.

La distribución de los créditos entre los programas se realiza a través de las Comisiones de Análisis de Programas, cuya presidencia ostenta el secretario general de Planificación y Presupuestos. Estas Comisiones se dividen en tantas subcomisiones o grupos de trabajo como sean necesarios. Revisan los objetivos asignados a cada uno de los programas de gasto, al objeto de asignar los recursos financieros y humanos que resulten necesarios, una vez admitidos los objetivos propuestos por los departamentos ministeriales y demás centros gestores. La asignación de recursos se realiza teniendo en cuenta el programa en su conjunto, solicitando los informes y estudios analíticos que se consideren precisos en los distintos órganos que participan en la formación del presupuesto. Hasta la creación de las comisiones mencionadas no estaba prevista una declaración explícita de ningún órgano superior de la Administración sobre los programas que han de ser financiados con prioridad. El establecimiento de prioridades anticipadamente permite a los participantes en el proceso de formulación del presupuesto negociar las peticiones de los centros gestores en función de criterios más claros.

La asignación de recursos se realiza en base a informes y estudios analíticos de otros comités y órganos especializados que también participan en la elaboración del presupuesto. La Dirección General de Costes de Personal proporciona los criterios de valoración de los puestos de trabajo y los límites máximos de los catálogos de personal. El Comité de Inversiones Públicas proporciona un análisis y clasificación priorizada de los planes de inversión según criterios de rentabilidad económica, social, etc. (15).

(15) Jaime SÁNCHEZ REVENGA, *Presupuestos Generales del Estado*, Ariel, Barcelona, 1989, pág. 113 y ss.

IV. EVALUACION DE LAS REFORMAS Y CONCLUSIONES

Aunque las reformas propuestas en los últimos años introducen nuevos instrumentos que de alguna manera tienen en cuenta la necesidad de integrar las funciones y el comportamiento de los participantes en el proceso presupuestario (negociaciones multilaterales). La reforma del presupuesto en España ha sido en general una reforma tradicional que pretende introducir el presupuesto por programas. El énfasis de la reforma ha recaído en los aspectos formales y técnicos del presupuesto (estructura, objetivo, indicadores, seguimiento ejecución de programas, etcétera).

La información disponible muestra la existencia de importantes limitaciones y dificultades para implantar estas reformas. La realidad del proceso presupuestario todavía no gira en torno a los programas. Las negociaciones para la asignación de recursos se desarrollan por capítulos y en el marco de la clasificación económica. Los objetivos de los programas se han definido de manera muy ambigua. Los indicadores elegidos son generalmente irrelevantes para la gestión y/o no están cuantificados. Sigue existiendo un claro déficit de coordinación e integración de funciones entre los responsables de las distintas fases del proceso presupuestario. El control de eficacia de la gestión de los programas presupuestarios no ha podido llevarse a cabo a causa de la debilidad de los sistemas de información de los centros gestores y de las limitaciones antes mencionadas del presupuesto. La escasa utilidad del presupuesto (documento y proceso) para los centros gestores ha quedado en evidencia al intentarse llevar a cabo el seguimiento del alcance de objetivos en el marco de los programas presupuestarios. Este resultado de la reforma presupuestaria ha sido constatado empíricamente en diversos estudios académicos y oficiales (16). En general, en el Ministerio de Economía y Hacienda se considera que el gestor no cooperó todo lo que sería deseable. Esto ha sido en gran medida consecuencia de una percepción negativa de la utilidad del modelo presupuestario propuesto por la DG del Presupuesto. El gestor ha percibido el nuevo modelo no tanto 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 una manera de ampliar la información útil para Hacienda y en definitiva el poder de los centros directivos del presupuesto. Esto ha provocado la desmotivación y el freno para ir más

(16) Jaime SÁNCHEZ REVENGA, *La Implantación del Presupuesto por Programas en la Administración Pública Española*, Tesis Doctoral, Facultad de CCEE y Empresariales, UCM, Madrid 1989, pág. 409 y ss., y Eduardo ZAPICO GOÑI, *La modernización simbólica del presupuesto público*, Bilbao 1989, HAAE/IVAP, pp. 193 y ss. Ver también *Informes de Control Financiero de Programas Presupuestarios de 1987 a 1990* (IGAE) MEH.

allá del mero cumplimiento formal o simbólico en la implantación de la reforma presupuestaria.

La visión enfrentada de la DG de Presupuestos (visión clásica del comportamiento presupuestario) y los Ministerios gestores (visión alternativa de comportamiento presupuestario) con respecto a la realidad del proceso de gasto, provoca una falta de integración en el proceso decisorio de los Ministerios gestores, no facilitando acercamiento de la formulación de las políticas públicas y la formulación del presupuesto. Las respuestas de los departamentos a la reforma propuesta por la DG de Presupuestos han sido a menudo meros ajustes formales de la información y los estados presupuestarios más que una adaptación de su comportamiento y participación coherente que integre las decisiones financieras con las estratégicas y operativas. Puede decirse que durante los ochenta, la reforma presupuestaria en España se viene realizando bajo un estado de «ilusión de control». El centro responsable de la reforma presupuestaria supone que puede realizar el cambio mediante el ejercicio unilateral del poder sin ningún detrimento en sus resultados. En otras palabras, no se ha tenido en cuenta el aspecto humano de las reformas propuestas. Este resultado, confirma la necesidad de desarrollar nuevos fundamentos para la reforma presupuestaria en España.

No obstante, se están iniciando importantes esfuerzos para reestructurar el proceso presupuestario y modificar el comportamiento y estilo de decisión de los gestores en la fase de asignación de recursos. Si el nuevo sistema propuesto funciona con éxito (Comisiones Funcionales de Gasto Público y Comisiones de Análisis de Programas), el proceso de decisión responderá a un proceso de negociación multilaterales entre los centros gestores afectados y en base a un marco presupuestario aceptado con anterioridad, en lugar de las negociaciones bilaterales, entre la DG de Presupuestos con cada centro gestor, basadas en posturas individuales y sin un criterio global de prioridades. El nuevo procedimiento de asignación de recursos propuesto por Hacienda puede tener un alcance mucho más amplio. Reconoce la realidad conflictiva del proceso presupuestario y potencialmente proporciona un mecanismo para enfrentarse y solucionar de manera coordinada los problemas que se planteen en el mismo. Gran parte del éxito de la reforma depende del desarrollo de la capacidad de la DG de Presupuestos para dirigir las negociaciones de estos comités y de la IGAE y otros centros participantes en el presupuesto para proporcionar el feed back y los criterios de decisión necesarios para negociar la reasignación de recursos con una perspectiva más estratégica que incrementalista.

Parece que ha llegado el momento de dar un salto cualitativo e ir más allá de la simple mejora del documento presupuestario y del per-

feccionamiento formal de los procedimientos contables y de control del gasto. Para ello es necesario que el comportamiento y valores del funcionario de la Administración no se consideren como parámetros dados en los que no influye el sistema presupuestario. No se propone que el modelo clásico de reforma del control y 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 comprensión sobre los valores y motivaciones de los participantes en el proceso presupuestario. No se trata de despreciar o eliminar totalmente los supuestos tradicionales de la reforma presupuestaria, sino de evitar que éstos limiten la visión de los responsables del presupuesto mientras que en la realidad de la Administración se trabaje en base a supuestos alternativos.

Se necesita realizar un importante esfuerzo de investigación que permita anticipar las reacciones humanas del personal y directivos de la Administración ante las reformas presupuestarias. El estudio del comportamiento y estilo de decisión presupuestario no significa la aceptación del incrementalismo. La multirracionalidad y la necesidad del consenso propuestas en este artículo no tiene por qué destruir toda posibilidad de utilizar el presupuesto como un instrumento de gestión. Sería equivocado sacar esta conclusión de los supuestos alternativos antes mencionados. 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, proyección futura y su localización intermedia o eslabón entre el proceso de decisiones estratégicas y operativas. 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, 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 (17).

Lo importante es que los supuestos tradicionales no monopolicen con carácter universal la perspectiva de la DG de Presupuestos para diseñar e implantar la reforma. Si la realidad administrativa en la que se trata de implantar la reforma presupuestaria corresponde a lo que se ha llamado supuestos alternativos de gestión presupuestaria, el papel de la DG de Presupuestos y la Intervención General debería adaptarse según lo mencionado en el segundo cuadro. No se trata tanto de que realicen una función de control rígido (ya sea financiero o de efi-

(17) WAMSLEY and HEDBLOMM, «Budgeting: Strategic Instrument of Mindless Ritual?», en *Handbook of Organization Management*, William Eddy NY, 1983, pp. 356-357.

ca) sino de facilitar la comunicación y fomentar la cooperación con y entre los centros gestores. Aunque esto puede parecer sencillo y con consecuencias limitadas, ponerlo en práctica con éxito es una tarea enorme y puede tener un gran impacto en la eficacia y control del gasto público.

BIBLIOGRAFIA

- ARROW, Kenneth J.: «Control in large Organizations», *Management Science*, Vol. 10, núm. 3, abril 1964.
- CAPLAN, Edwin H.: «Behavioural Assumptions of Management Accounting», *The Review*, julio 1966.
- DERMER, J. D., LUCAS, R. G.: «The illusion of Managerial Control», *A. O. S.*, vol. 11, núm. 6, 1986.
- HOPWOOD, Anthony: *The Administrative Staff College Henley-on-Thames, Accountancy Age Book*, Londres 1974.
- LINDBLOM, Charles: *The Policy-Making Process*, Prentice-Hall, New Jersey 1980.
- SÁNCHEZ REVENGA, Jaime: *La Implantación del Presupuesto por Programas en la Administración Pública Española*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, UCM, Madrid 1989.
- SÁNCHEZ REVENGA, Jaime: *Presupuestos Generales del Estado*, Ariel, Barcelona 1989.
- WAMSLEY y HEDBLOMM: «Budgeting: Strategic Instrument of Mindless Ritual?», en: *Handbook of Organization Management*, William Eddy NY, 1983.
- WILDAVSKY, A.: *The New Politics of the Budgetary Process*, Scott, Foresman and Co., Londres 1988.
- WILDAVSKY, A.: *The Politics of the Budgetary Process*, third edition, Little Brown and Co., Boston 1979.
- WILDAVSKY, A.: «The politics of the budgetary process», *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, vol. 8.
- ZAPICO GOÑI, Eduardo: *La modernización simbólica del presupuesto público*, Bilbao 1989, HAEE/IVAP.

