



CRONICA

TEORIA Y PRACTICA DEL PRESUPUESTO-PROGRAMA *

336.121.2

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: 1. Consideraciones previas. 2. Planteamiento del problema. — II. Experiencias nacionales.—III. Experiencias internacionales.— IV. Reforma presupuestaria y reforma administrativa.—V. Factores psicológicos de la reforma.

I. Introducción

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Dos tesis dominan actualmente lo concerniente a las misiones del Estado.

* Texto refundido de dos conferencias pronunciadas por M. HERBERT KÖNING, secretario general suplente de la OCDE, doctor en Ciencias Políticas («Teoría y práctica del presupuesto-programa: Reflexiones sobre el aspecto teórico y sobre la aplicación práctica del sistema» y «El presupuesto de las organizaciones internacionales como instrumento de planificación»), en el marco del Seminario de Derecho Austriaco organizado por la Universidad de Linz y en el del IV Seminario de Ciencias Financieras organizado

Según la primera, el Estado moderno no debe contentarse con hacer frente a las crisis agudas, sino que debe también hacer todo lo necesario por evitar la aparición de crisis.

Según la segunda, el Estado no debe solamente hacer frente a los problemas del momento, sino debe también participar activamente en la edificación de la sociedad futura.

por la Bundesakademie für öffentliche Verwaltung en octubre del mismo año.

La traducción y refundición de ambos textos han sido efectuadas por CARLOS VALENZUELA LILLO.

Conviene, pues, elaborar una política fundada en una visión global de la evolución social, técnica y económica, y que permita estimular constantemente la innovación; dicho de otra manera, promover orientaciones nuevas y deliberadas.

La primera fase de una acción administrativa constructiva es la planificación, que se define generalmente como la preparación sistemática del acto de voluntad del decisor; es un competente elemental de la formulación de una voluntad orientada hacia la acción. Las fases siguientes son la decisión, la ejecución y el control, sin olvidar la retroacción.

El proceso de planificación se descompone en cinco fases:

- Fijación de los objetivos de la planificación.
- Definición de las hipótesis de base.
- Inventario de la situación y recogida de datos.
- Análisis y previsiones.
- Establecimiento de programas que hagan aparecer las prioridades y las alternativas de decisión.

Para hablar del presupuesto-programa de una organización política, es preciso en principio buscar el *status* en que se coloca al presupuesto como instrumento de planificación en el cuadro de la ciencia financiera, y más precisamente en uno de los campos de esta ciencia que se ha designado recientemente como el arte de la política económica. En esta rama se estudian los medios y los procedimientos por los cuales es po-

sible habilitar la realidad de forma a sacar el óptimo, es decir, el máximo. Este esfuerzo se sitúa hoy en el cuadro del proceso global que tiende a reforzar las bases teóricas de la economía financiera y a integrarla en la ciencia económica; este proceso se ha traducido hasta el presente en una fusión profunda de la teoría económica y de la teoría financiera y en una absorción de la política financiera en la política económica. El arte de la política económica trata también de organizar los circuitos y las relaciones de interdependencia en el interior del Estado, así como entre éste y el conjunto de la economía. Asimismo, sobre el elemento de ciencia financiera se inyecta todo el aspecto *ciencia administrativa*, que justifica por sí sólo que los expertos uniesen sus fuerzas para realizar una integración óptima de la política y del presupuesto en el campo de la planificación.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

No ha sido posible todavía dar una visión de conjunto del sistema de presupuesto-programa que integre las aportaciones específicas de todas las disciplinas a que se refiere dicho sistema, tales como las ciencias administrativas y financieras, la macroeconomía, la microeconomía, las ciencias de la información y las matemáticas; es lo que ha aparecido claramente con motivo de los congresos y coloquios científicos que han sido organizados en Roma, Spira y Nuremberg durante las dos primeras

semanas de septiembre de 1971 y que han tratado de una forma más o menos explícita de la cuestión del presupuesto-programa.

Todo esto muestra claramente que los especialistas de las ciencias de la organización apenas han otorgado hasta el presente al presupuesto-programa el lugar primordial que le pertenece en sus disciplinas y hasta qué punto han abandonado el terreno a los especialistas de las ciencias financieras, que se preocupan del presupuesto-programa sin hacer gran referencia a los problemas de organización y de administración de personal; estas manifestaciones revelan cómo en el cuadro de las ciencias administrativas se empieza generalmente a percibir la existencia de unión entre los diversos campos. Por su parte, los teóricos de la macroeconomía no han tenido conciencia todavía de esas uniones en sus estudios sobre los indicadores sociales, y los especialistas de la microeconomía avanzan muy lentamente en vías de una colaboración con la administración pública en lo que concierne al análisis de los costos-beneficios y los métodos conexos. Aquí todavía se podría recurrir a los matemáticos. Por último, las ciencias de la información están todavía, por regla general, al amparo de ese campo. No ha sido todavía trazado un puente entre el sistema del presupuesto-programa y un sistema integrando la estadística y las técnicas de documentación; no existe más que a título experimental en un pequeño número de organizaciones internacionales a la cabeza del progreso en la materia. No es nada más que

en estas organizaciones donde el sistema del presupuesto-programa—destinado ante todo a servir al establecimiento del presupuesto—ve extender su dominio de aplicación a la ejecución del presupuesto y donde diversos métodos son aplicados para modificar y controlar los proyectos. Los elementos que se tratan aquí son tomados prestados en una buena parte a la técnica de planificación de redes; ellos conducen por vía experimental—por una especie de retroacción—a dar una nueva orientación a la descripción de los proyectos.

La necesidad de adoptar una visión de conjunto de todas las disciplinas conexas surge de la definición misma del objetivo asignado a todos los esfuerzos desplegados: se trata de facilitar la toma de decisión de la autoridad pública mejorando la información (proveniente particularmente del dominio de la estadística y de la documentación) de la que disponen los decisores (quienes podrían apoyarse para la confección del presupuesto, tanto en los resultados de un análisis macroeconómico de los objetivos nacionales, como en los resultados sacados de los estudios sobre costes-beneficios y de la aplicación de métodos conexos).

En este contexto parece necesario crear una terminología clara, por un lado, para los conceptos de proyecto de análisis, haciendo debida referencia al principio de gestión económica—y considerando en una nueva óptica las dos nociones gemelas de economía y de eficacia—y de otro, por la noción de control. Falta todavía deli-

mitar estos conceptos en lo que se refiere a *presupuesto funcional* (*Performance Budget*) en el sentido dado a este término por la Comisión Hoover y también por referencia al de planificación financiera a medio plazo, tal como es entendido en Gran Bretaña y en Alemania.

II. Experiencias nacionales

En el Congreso de Roma se ha destacado el entusiasmo de un pequeño número de informes nacionales, especialmente los relativos a Francia y a Bélgica, y se ha puesto asimismo de manifiesto que los Estados Unidos no son los únicos a progresar en el sistema del PPBS.

A continuación vamos a citar algunas realizaciones que en esta materia se han llevado a cabo en algunos países miembros de la OCDE.

1. ALEMANIA FEDERAL

En la República Federal de Alemania la planificación política y la presupuestaria son completamente distintas una de la otra; la segunda, denominada planificación a medio plazo, cubriendo un período de cinco años, está actualmente en pleno funcionamiento.

Los principios fundamentales de una planificación política—es decir una planificación de fines—han sido definidos por el profesor Jochimsen, director del Servicio de Planificación en la Cancillería Federal, en un informe dedicado

a la elaboración y desarrollo de un sistema integrado de planificación política destinado al Gobierno Federal y que ha titulado como «sistema de planificación de fines y de coordinación». El profesor Jochimsen ha presentado este informe con motivo de una reunión organizada los días 18 y 19 de junio de 1970 por el Instituto de Derecho Público de la Universidad de Friburgo y por la sección alemana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas sobre el tema «Nuevos sistemas integrados de planificación y de confección de presupuestos»; por otro lado, y al margen de esta reunión, una serie de estudios teóricos se han llevado a cabo respecto a la preparación sistemática de decisiones políticas y a la organización de decisiones complejas; todos estos trabajos deben ser relacionados con el primer informe sobre la reforma de estructuras del Gobierno y de la Administración de la República Federal que presentó en agosto de 1969 al ministro del Interior el Grupo de Trabajo sobre la reforma de la Administración y del Gobierno.

La planificación política se lleva a cabo, de un lado, por los delegados de planificación en el marco de los distintos Ministerios, y, de otro lado, por un servicio central de planificación en el seno de la Cancillería; los servicios presupuestarios de los diferentes Ministerios llevan a cabo una planificación financiera bajo la responsabilidad del Ministerio de Finanzas. Numerosas iniciativas positivas han sido adoptadas en la República Federal en ambos terrenos, la planificación política y la finan-

ciera, pero queda aún por llevar a cabo una segunda etapa: la de la integración de esos dos tipos de planificación.

2. ESTADOS UNIDOS

Desde 1965, a raíz de la iniciativa tomada por el presidente Johnson, los Estados Unidos se esfuerzan, en el cuadro del sistema *Planning-Programming-Budgeting* (PPBS), en articular el programa del Gobierno y el presupuesto de forma que sea posible, en un primer momento, convertir los objetivos políticos a realizar durante la duración de un mandato presidencial en programas y proyectos concretos, para luego en un segundo momento expresar esos objetivos en cifras presupuestarias. El instrumento de este método debe ser esencialmente el de análisis costes-beneficios. La idea que sirve de base al PPBS estaba ya contenida en la noción de presupuesto funcional (*Performance Budget*), recomendado por la primera comisión Hoover, que suponía el establecimiento de una estrecha relación entre los gastos y las prestaciones del sector público. Los trabajos preparatorios que desembocaron en el PPBS han sido realizados por la Rand Corporation.

Las principales características de este sistema pueden ser resumidas como siguen: en primer lugar, el presupuesto no está ya subdividido por instituciones, sino por programas y subprogramas (proyectos), teniendo como eje los fines y objetivos de la Administración, con abstracción de las estructuras administrativas. Esto permi-

te la aportación en el marco de un proyecto dado de todas las informaciones necesarias para la toma de una decisión determinada haciendo abstracción de los compartimientos administrativos; es conveniente, pues, reagrupar el conjunto de recursos disponibles para la ejecución de los distintos proyectos, cualquiera que sea la unidad administrativa a la que esos medios pertenezcan.

En segundo lugar, ese sistema ayuda a escoger entre varias prioridades; proceso delicado, puesto que en el mismo se involucran un gran número de factores cualitativos.

En tercer lugar, este sistema obliga a elegir entre proyectos igualmente prioritarios; se encuentra en esta ocasión el problema de la cuantificación de los factores cualitativos. La elección entre varias soluciones posibles implica que la instancia responsable—el Gobierno, por ejemplo—somete al mismo tiempo a la instancia competente para decidir en último lugar—el Parlamento, por ejemplo—las soluciones que han sido abandonadas.

En último lugar, este sistema no adquiere todo su sentido e importancia, sino en la medida en que permita no solamente presentar un trazo anual de un proyecto que se extienda durante varios años, sino, aún más, proporcionar información sobre los resultados obtenidos en el marco de este proyecto, sobre su evolución en el curso de los próximos años y, por último, sobre lo que costará.

La idea directriz del PPBS americano, que consiste en conjuntar la planificación política y el pre-

supuesto-programa, prevé cuatro fases: la elaboración de un plan a largo plazo derivada de la formulación y fijación de objetivos nacionales, la conversión de esos objetivos en una estructura de programas, la evaluación de los diversos proyectos inscritos en el marco de los programas y, por último, la previsión de los medios necesarios.

El Ministerio de Defensa de los Estados Unidos, que ha lanzado la idea de este método, aplica el PPBS; por otro lado, el Gobierno Federal de los Estados Unidos emplea enormes esfuerzos para extender este método a otros Ministerios y administraciones. Sin embargo, a nivel de la Administración federal, el presupuesto-programa no es todavía objeto de discusiones presupuestarias, de tal forma que la ley de finanzas no hace más que integrar los resultados de los debates dedicados a los diferentes programas y presupuestos. Los estados y las corporaciones locales han comenzado a utilizar los métodos del sistema para su propia planificación. Las dificultades de aplicación en los Estados Unidos son en parte de orden psicológico y de personal. A pesar de todas las críticas formuladas por los estados, no cabe duda alguna de que el sistema como tal descansa sobre una concepción justa.

3. CANADÁ

Una evolución paralela ha tenido lugar en el Canadá, donde una Comisión real de encuesta sobre la organización de gobierno, pre-

sida por J. Grant Glassco, ha sido creada en 1960 para estudiar la organización y los métodos del Gobierno y de la Administración y proponer las medidas que permitan aumentar su eficacia. Esta Comisión publicó en septiembre de 1972 un voluminoso informe sobre la *Gestión de la función pública*, en el cual recomienda fundamentalmente el presentar las estimaciones presupuestarias por programas y la de introducir datos analíticos en los debates presupuestarios. La difusión en marzo de 1967 de un *Manual para el establecimiento de previsiones y estimaciones en materia de programas* ha sido seguido por la publicación de una *Guía de racionalización de alternativas presupuestarias*, que adopta los elementos esenciales del PPBS. Un grupo de trabajo denominado *System of Integrated Management Planning and Control (SIMPAC)* (Sistema integrado de planificación y de control de la gestión) ha sido creado al mismo tiempo en el marco del Consejo del Tesoro para elaborar un sistema de ordenador que permita recoger cerca de los sectores público y privado información importante destinada a ser utilizada por los planificadores de las agencias centrales y de los diversos Ministerios del Gobierno federal. Estos planificadores utilizarán esos datos para establecer planes a largo plazo de distribución de gastos fundados en diversas variantes significativas. Canadá ha encontrado también dificultades en este campo, pero en ninguna manera ha abandonado el principio del sistema. De hecho aprecia posiblemente más aún que

los Estados Unidos las ventajas de ese sistema y es quizá algo más optimista en cuanto a las posibilidades de superar los obstáculos.

4. FRANCIA

De una forma particularmente flexible, pero también de manera relativamente eficaz, se procede en Francia, donde se creó el 18 de enero de 1970 una Comisión interministerial de racionalización de alternativas presupuestarias. Este organismo reúne representantes de diversos sectores de la economía, de la Universidad y de las Asambleas parlamentarias. París estima que la creciente competencia internacional obliga también a Francia a aumentar permanentemente su productividad en todos los sectores; a medida que la ciencia y la técnica progresan conviene elaborar instrumentos de organización ultramodernos para una Administración que es con mucho el primer empresario del país y que no puede por tanto pretender ocupar una posición especial al margen del sector productivo: «este sector esencial de la vida nacional no puede escapar a las grandes corrientes que nos empujan a la productividad». Conviene, por consiguiente, en este campo también, llevar a cabo un examen sistemático de los métodos que permitan preparar las decisiones, de prevenir los efectos de las mismas y de asegurar su puesta en marcha, debiendo permitir asimismo ese examen —habida cuenta de los recursos limitados de que dispone el Estado— hacer frente al desarrollo de las necesidades públicas me-

dante una utilización óptima de los gastos públicos.

Hasta el momento han sido realizados trabajos preparatorios importantes no solamente por el Ministerio de Economía y Finanzas, cuyas Direcciones del Presupuesto y de la Previsión han llevado a cabo estudios interministeriales sobre grandes proyectos como el «Concorde» y el «Metro-express», sino también por el Ministerio del Ejército y el de Equipamiento, que han procedido a estudios especializados. Este último ha estudiado, por ejemplo, las posibilidades de aplicar el RCB a la construcción de carreteras. A principios de 1970 una centena de universitarios, economistas e ingenieros participaron en París, y otros cuarenta en provincias, a la operación RCB. Además, numerosos cursos y seminarios han sido organizados a fin de sensibilizar a los funcionarios que ocupan puestos clave en los Ministerios especializados. Los resultados de los estudios analíticos en curso serán incorporados al presupuesto de 1973, y quizá incluso en el de 1972, donde serán destinados a servir de modelo. En Francia, como en cualquier otro lugar, el problema fundamental radica en definir de forma precisa los objetivos políticos y en elaborar variantes. En este campo como en otros las dificultades residen en el hecho de que las reacciones de la Administración son generalmente lentas, y eso en un mundo en el que el factor tiempo reviste una importancia siempre mayor. Por lo demás, la Administración necesita encontrar colaboradores suficientes dotados de iniciativa y de imaginación creadora y llevar a cabo

una acción coherente a través de sistemas de competencia al interior de una estructura administrativa que no está familiarizada con el trabajo en equipo.

También se plantean problemas en París en relación con el plan económico. Por lo demás, Francia no dispone aún de un presupuesto funcional pero comienza a confeccionarlo en relación con la contabilidad económica nacional; en último lugar se plantean en Francia problemas particularmente derivados del hecho de la estructura gigantesca y a menudo paralizante del control financiero público. Basta a este respecto con citar una frase de Philippe Huet: «¡Cuántas mentalidades a cambiar, procedimientos a renovar y venerables instituciones a derribar!»

5. AUSTRIA

En cuanto a Austria, está aún en la fase de trabajos preparatorios del PPBS. A este respecto me remito a las conferencias pronunciadas por Matzner sobre el presupuesto-programa y el presupuesto público dentro del ciclo organizado en marzo de 1971 en Viena por la Sociedad para el estudio de las finanzas públicas y sobre el tema de la planificación y del control del presupuesto del Estado. Los que deseen profundizar en esta cuestión encontrarán los elementos científicos de base en el estudio que los profesores Weber y Windisch han consagrado a los aspectos institucionales y económicos de una planificación presu-

pueraria racional. Tomando como puntos de partida los procesos de decisión política, estos autores presentan una teoría sobre el origen de las necesidades colectivas, después proporcionan orientaciones para la transposición práctica de los objetivos políticos en «objetivos de política presupuestaria y económica a largo plazo»; aplican a la planificación y a la selección detallada de proyectos los métodos de la planificación financiera; por último, plantean la posibilidad de incorporar estas dos últimas operaciones en la estructura global de una planificación funcional de los fines del Estado y sacan de ello ciertas conclusiones en cuanto a la adaptación estructural de los servicios de planificación y de ejecución.

Cito con gusto el juicio emitido por Schwab quien considera que el estudio efectuado por Weber y Windisch no tiene precedentes comparables —al menos en los países de lengua alemana— si se hace abstracción de traducciones de artículos extranjeros. Lo que choca en este estudio austriaco dedicado a un problema universal no es solamente la profundidad de los problemas tratados bajo el ángulo económico y su integración con los descubrimientos recientes de la economía y de la ciencia financiera, sino también el juicio ponderado que en el mismo se manifiesta en cuanto a la incidencia de los presupuestos-programas sobre la organización de la administración general y sobre la Administración austriaca en particular.

6. OTROS PAÍSES

También en otros países miembros de la OCDE los trabajos sobre los presupuestos-programas han alcanzado una fase más o menos avanzada. Así, en el Reino Unido el Tesoro trabaja en esta cuestión; en Bélgica, el Tribunal de Cuentas ha tomado iniciativas en este terreno, y en Suecia, el PPBS es utilizado esencialmente en el sector de la defensa.

III. Experiencias internacionales

1. ORGANISMOS: OIT, FAO, ONU, OCDE

En lo que se refiere a organizaciones internacionales la OIT y la FAO se esfuerzan en mejorar su sistema de planificación, así como la descripción y control de sus proyectos. En realidad, esas dos organizaciones utilizan aún el presupuesto jurídico paralelamente al presupuesto-programa.

Paralelamente a estos trabajos, un grupo *ad hoc* de expertos encargado de examinar las finanzas de la organización de las Naciones Unidas y las de sus instituciones especializadas («Comité de los 14») ha estudiado los problemas en la sede y en las instituciones especializadas de las Naciones Unidas.

Para el ejercicio de 1972 la OCDE ha presentado un presupuesto-programa que descansa sobre la descomposición institucional de la organización en Direcciones y Divisiones y que ofrece cifras detalladas hasta el nivel de proyectos. Por la primera vez se ha relacio-

nado el programa de trabajo político al presupuesto, insertando a la cabeza de las propuestas presupuestarias de cada capítulo el texto de la parte correspondiente del programa y presentando la estructura de la OCDE bajo la forma de organigramas (con indicación del número de puestos y sus grados correspondientes). Sin embargo, se tiene perfecta conciencia de que el fin de la evolución no ha sido aún alcanzado y de que se podrá llegar un día, de un lado, a presentar los programas y los proyectos de forma que pueda discernirse la contribución de cada Dirección y de cada División, y, de otro lado—paralelamente a la evolución efectuada sobre el plano nacional—a elaborar a partir de la óptica anual una visión de conjunto plurianual de los proyectos. En cuanto a saber si convendrá en el futuro presentar prioridades (indicando, por ejemplo, prioridades de primero, segundo o tercer orden) e incluso someter a los órganos de decisión, para cada prioridad, las diversas opciones posibles que no son adoptadas en el programa, dependerá, de un lado, de los progresos conseguidos por la plurianualidad y por el concepto de opciones en los países miembros, y, de otro lado, de los trabajos generales emprendidos por la ciencia financiera en vista a establecer un análisis de objetivos nacionales.

2. CONSIDERACIONES GENERALES

Puede afirmarse así que las bases han sido ya establecidas para que sobre estos trabajos modelos

puedan todos los países miembros que se interesen en el PPBS o en el RCB enriquecer su propia experiencia. Estos trabajos y estudios pueden ser particularmente fructíferos como consecuencia del hecho de que las actividades de la OCDE reflejan numerosos aspectos económicos de las actividades gubernamentales de carácter nacional. Por lo que deberían permitir que surjan, bajo numerosos aspectos, un considerable número de problemas fundamentales como el de la ordenación de prioridades y el de las opciones o alternativas entre programas de caracteres diferentes. El ejemplo del presupuesto de una organización internacional pone asimismo de manifiesto que no es necesario enfocar la planificación política y la planificación financiera como dos sistemas independientes. En realidad la planificación financiera puede ser relacionada fácilmente con la planificación de fines, y ello justamente representa la única incitación real a la adopción de un sistema de planificación política si se desea que ésta no sea artificial, tal como un cuerpo extraño en la organización administrativa. Para ambos campos, político y financiero, comparables a dos círculos entrelazados ampliamente, los datos fácticos que sirven a la descripción de los proyectos son los mismos y los datos financieros pueden ser integrados y ordenados con facilidad. Esas dos actividades no se sitúan, pues, en niveles intelectuales radicalmente diferentes de la Administración, aun cuando los cálculos detallados sean efectuados por el personal especializa-

do al servicio del presupuesto. Siendo esto así, las dos planificaciones pueden ser manejadas por unidades diferentes, lo que puede fácilmente concluir en un proceso dialéctico de la decisión.

Este método aplicado a la solución de los problemas nacionales de planificación no es más que un subproducto muy útil de las actividades de una organización que desea poner a la disposición de los decisores nacionales modelos y alternativas óptimas directamente utilizables en las decisiones que tendrán que tomar sobre el plano político. La limitación de las actividades de la OCDE a trabajos preparatorios claramente definidos constituye la fuerza de esta organización, que no reivindica ninguna delegación de prerrogativas nacionales, sino que, asegurando la cooperación de todos sus miembros y la confrontación de sus políticas, concluye inevitablemente por reflejar las tendencias morales que empujan a cada país a adoptar, según sus fuerzas, reglas de sana conducta económica.

Además, será sin duda interesante para los que están encargados de confeccionar los presupuestos-programas nacionales de integrar en su propia descripción de los programas los elementos pertinentes de los programas de trabajo de las organizaciones internacionales. Esto permitiría hacer conocer a los parlamentos nacionales las interacciones entre los trabajos nacionales y los internacionales, y estos parlamentos podrían también terminar por ellos mismos los trabajos a emprender sobre el plan nacional, habida

cuenta de los que son efectuados a escala internacional, y de otro lado, la noción de complementariedad podría asimismo ganar terreno. Podría también informarse de manera indirecta del estado de los trabajos en otros países. Por otra parte, esta interpretación contribuiría a mejorar la información del gran público, que estaría dirigida asimismo a tomar conciencia de las interacciones entre los esfuerzos nacionales de sus repercusiones a nivel internacional y de la necesidad de conocer la interdependencia entre los países.

IV. Reforma presupuestaria y reforma administrativa

Quisiera ahora exponer brevemente—inspirándome en las enseñanzas que se pueden obtener en una organización internacional como la OCDE—las razones por las cuales la aplicación del método de los presupuestos-programas para la integración de las planificaciones política y financiera puede traducirse en definitiva—cualesquiera que sean las precauciones que rodean legítimamente su puesta en marcha—para una profunda reorganización de la Administración. Philippe Huet ha hablado en Londres de una «experiencia venturosa, combinando revolución presupuestaria y reforma administrativa».

El hecho de pensar en términos de programas y de proyectos, lo que obliga a definir las prioridades y opciones, incitará a los responsables del Gobierno y de la Administración a evaluar de for-

ma más crítica la lógica interna de cada proyecto o programa y las relaciones entre ellos y los otros proyectos o programas. Se dirigirá quizá también a verificar más cuidadosamente que antes si tal o cual medida, por ejemplo un programa de desarrollo regional o un sistema especial de financiación agrícola, se inserta bien en el esquema de conjunto de la sociedad, tal como se desprende de los datos relativos a los fenómenos sociales; lo que supone que se pueda percibir y describir este esquema de manera precisa.

Este método puede insuflar un nuevo espíritu al poder ejecutivo e incitarle a girar hacia el futuro y no hacia el pasado. Desde entonces no se contentará más, en el cuadro de la planificación, con preguntarse qué es lo que ha cambiado desde el último plan y con renovar pura y simplemente, para el nuevo ejercicio presupuestario, las peticiones de créditos presentados el año anterior, mejorándolos en un porcentaje correspondiente al aumento de los costos salariales y de los gastos materiales. Será preciso tener, en esta ocasión, mucha iniciativa e imaginación para encontrar los proyectos nuevos y mejores que se distinguen de los antiguos por el carácter moderno del enfoque y de los métodos adoptados. Según el profesor Jochimsen, se trata de abandonar la «ideología de la reconducción» y de pensar en términos de tareas materiales y no ya solamente en órdenes de grandeza presupuestaria, porcentajes y límites. El hecho de pensar en términos de proyectos obligará, por

tanto, a pensar en términos de categorías temporales diferentes, puesto que la descripción de los proyectos debe adaptarse a los plazos de ejecución.

Será preciso también adoptar categorías estructurales nuevas; no se deberá pensar más en términos de instituciones, sino en estructuras funcionales, no en términos de unidades administrativas establecidas, sino de misiones a realizar haciendo cooperar las diversas unidades administrativas desde el nivel más elemental al más elevado. Se podrá renunciar a hacer intervenir el principio de la *producción maximal por departamento*—sobre este punto todavía yo comparto la opinión del profesor Jochimsen—y no se podrá decir más que a una escala determinada de la jerarquía administrativa corresponde un efectivo determinado de colaboradores, óptica que ha tenido por único resultado en el pasado incitar a los jefes ambiciosos—me remito aquí a Parkinson—rodeándose de los efectivos de personal juzgados *necesarios*. Se trata de una revolución estructural: La afectación de los medios necesarios a la ejecución de los proyectos—proceso hoy día relativamente estático—podría revestir un carácter muy dinámico sin que sea necesario, sin embargo, modificar ciertas unidades de base dotadas de un mandato de duración determinado.

Así, el grupo-proyecto, que hoy día constituye frecuentemente una excepción, podrá mañana convertirse en regla.

Esta evolución traerá por sí mismas profundas repercusiones sobre

la estructura y, como consecuencia, sobre el estatuto del personal de la función pública. Si el hecho de pensar en términos de proyectos se traduce por la afectación a un director de proyecto de recursos en personal medidos en hombres-año u hombres-mes, es decir, colaboradores afectados por una duración determinada, este sistema exigirá una gran movilidad y flexibilidad en la utilización del personal. Más que nunca será entonces necesario el reclutar los colaboradores adecuados por un período limitado. Esto implica que habrá de convertirse en interesante desde el punto de vista económico tanto el acceso a la función pública como el regreso al sector privado. Nuevas perspectivas se abrirán así al desarrollo de los intercambios de personal entre el sector privado y la Administración y una eficaz base de partida habría sido establecida para aquellos nuevos trabajos que pudieran emprenderse sobre las relaciones entre el servicio internacional y el servicio nacional, inspirándose en las enseñanzas recogidas por los Estados Unidos y Canadá, y que podrían servir de modelo a los Gobiernos de los países europeos.

Por lo demás, el método de los presupuestos-programa incitará a los Gobiernos y a las Administraciones a investigar nuevos métodos. En principio se tratará de mejorar la información y las comunicaciones de forma que se ponga remedio al exceso—y paralelamente, por muy paradójico que esto pueda parecer, a la insuficiencia—de datos estadísticos y de documentación sobre numerosos cam-

pos. Desde hace algunos años los métodos de análisis de sistemas, y especialmente de análisis de la información, están siendo utilizados para asegurarse la información necesaria en el momento querido y para reducir a lo estrictamente necesario la información disponible. Estos análisis son muy delicados y laboriosos, pero serán sin duda una ayuda preciosa si nos llevan a descubrir la multiplicidad de *cementerios* estadísticos, y de otro lado, las numerosas lagunas que quedan aún por llenar en el campo de la información.

En el terreno de las decisiones prácticas el poder ejecutivo deberá inspirarse también en una mayor medida en el principio de gestión económica si, ante la necesidad de encontrar la mejor solución posible, está obligado en mayor medida que en el pasado a establecer la relación óptima entre los medios empleados y el resultado. El poder ejecutivo no tardará entonces en constatar que para él se trata, bien de alcanzar en las condiciones más económicas un objetivo dado, bien, en el caso, por ejemplo, de fines de una cierta duración que no ostenten el carácter de proyectos y para los que le son asignados créditos presupuestarios concretos, obtener el rendimiento más elevado de los medios adscritos, de volumen limitado y previsto con antelación. Sólo este enfoque conferirá al análisis coste-beneficio el lugar que le corresponde en el PPBS.

Por último convendrá replantear las relaciones entre gobiernos y parlamento. Será necesario de entrada que los parlamentos osten-

ten, en el marco de los sistemas futuros de información, las mismas posibilidades de acceso a las estadísticas y documentos que los gobiernos. No se trata, en razón de su coste, de crear dos sistemas de bancos de datos de la importancia prevista. Los parlamentos querrán, sin lugar a dudas, participar en la búsqueda de la mejor elección posible para un programa o proyecto previsto; los debates sobre esta mejor solución aplicable serán como consecuencia sensiblemente alargados. Esto debe traducirse, de modo general, en un acrecentamiento de las responsabilidades del parlamento en las decisiones de orden práctico, así como en una revalorización de la función parlamentaria.

Queremos decir con esto que, en el marco de una reforma tan basta y profunda, que deberá concluir en la óptima integración de las planificaciones financiera y política, la preeminencia de la política no será reducida, sino más bien confirmada y ensanchada. Los temores expresados en sentido contrario son infundados, así como también la advertencia de un vicealmirante anglosajón, que ha dicho recientemente en Londres: «La primacía de la política no debería continuar subordinada a las no probadas y doctrinarias pretensiones de los especialistas... Los colonos no se habrían sublevado jamás contra el rey Jorge III si hubieran estado únicamente motivados en un criterio de rentabilidad.» Para aplacar estos temores basta con evocar a Anshen, que habla de los límites del PPBS en el marco del proceso de deci-

sión: «Este sistema por sí mismo no puede responder a las preguntas a decidir en lugar de los responsables. No puede reemplazar el juicio, la prudencia o la experiencia. No puede fijar objetivos. No puede evaluar resultados. En compensación, debe permitir el esclarecimiento de las grandes decisiones y ayudar a los administradores a dirigir mejor.» Lo que aquí se dice respecto del administrador es aplicable a todos los que tienen una responsabilidad política en la organización del Estado.

V. Factores psicológicos de la reforma

Los factores psicológicos tendrán una influencia decisiva sobre el éxito de las tentativas dirigidas a la puesta en práctica del método del presupuesto-programa. A este respecto convendría tener en cuenta los siguientes puntos:

Sería necesario decir a los funcionarios encargados de la confección del presupuesto tradicional y de su ejecución que el nuevo sistema, al menos en sus elementos fundamentales, ha existido siempre y ha sido aplicado más o menos inconscientemente, y que, de lo que se trata ahora, es tan sólo de perfeccionarlo mediante la aplicación de una técnica de análisis y la toma de conciencia de prioridades y alternativas.

Por lo demás, no hay por qué dar la impresión de que se trata de organizar de un día para otro un sistema de planificación complicado que cree problemas a diferentes niveles respecto de la

definición exacta de objetivos y determinación de estructuras de programas más adecuadas, así como respecto a la cuantificación de opciones que no son comparables en el plano cualitativo, aun cuando la instauración de este sistema deba superar obstáculos de orden puramente institucional y contable. De hecho se trata más bien de analizar, en colaboración con los funcionarios actuales, la posibilidad de trasponer elementos de los nuevos sistemas y de integrar después esos elementos cuando exista acuerdo sobre su utilidad.

Debe quedar claro desde el principio que no se trata de suponer a la estructura existente otra estructura complementaria, en detrimento de los funcionarios actuales. Por lo demás, conviene organizar en todos los niveles de responsabilidad un sistema general de formación destinado tanto a los altos funcionarios como al personal de los servicios presupuestarios y a los especialistas en organización y sus colaboradores, y que constituya fundamentalmente una iniciación a la técnica del análisis.

Sería quizá útil, sin que se trate de una necesidad absoluta, basar el examen del presupuesto tradicional en los resultados de algunos grandes análisis durante un corto período. Sin embargo, a partir del momento en que los interesados hayan comprendido lo esencial del nuevo sistema, convendría pasar de un golpe del presupuesto jurídico al presupuesto-programa sin pretender, sin embargo, que esta conversación sea perfecta. Será necesario, pues, en un primer momento, resignarse a

hacer toda una serie de concesiones a la antigua estructura aceptando un buen número de sus incoherencias.

Esta etapa puede perfectamente ser superada en el marco de un enfoque presupuestario anual de forma que pueda ganarse tiempo en la elaboración progresiva de

un enfoque plurianual. No es tampoco necesario, de entrada, el fijar prioridades precisas y presentar opciones; para hacerlo sería necesario disponer de bases científicas al menos en los campos desprovistos de transparencia cuantitativa y de homogeneidad política.



Estudios sobre
Seguridad Social
de los
Funcionarios Públicos

Estudios sobre Seguridad Social de los Funcionarios Públicos

por **LUIS ENRIQUE DE LA VILLA**

Este libro supone el análisis profundo del tema de la Seguridad Social, pero desde el punto de vista del funcionario público. Puede decirse que es difícil encontrar un tratamiento tan exhaustivo y profundo de la cuestión, tan fundamental para un amplio sector social.

Aborda el Profesor de la Villa los criterios de necesidad que llevan hacia la reforma del régimen de la Seguridad Social de los funcionarios, considerando antecedentes, limitaciones y defectos. A continuación describe el sistema actual, tanto para funcionarios civiles como militares. En esta amplia panorámica no deja de ser objeto de dilatado y completo estudio los multiformes sistemas del mutualismo aplicados a la Función pública.

En suma, nos hallamos ante una obra que, dentro de su carácter eminentemente científico, no deja de ser un elemento insustituible y de evidente actualidad, por su valor práctico, para todos aquellos que se hallan en directo contacto con el tema.

COLECCION ALCALA

369 páginas - 300 pesetas

Pedidos a Boletín Oficial del Estado-Eloy Gonzalo, 19-Madrid-10