

BAUDRILLART, WENCESLAS, y POINSARD, ROBERT: *Veinte años de reformas presupuestarias: En busca de un balance internacional*. XVIII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas (IISA/IIAS). Grupo de Trabajo «Sistemas Presupuestarios Integrados». Bruselas, 1982. 128 pp. Texto bilingüe francés/inglés.

Se inicia este informe con la advertencia de que fue inicialmente preparado por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas para responder a una consulta formulada por la División para la Administración y el Desarrollo, del Departamento de la Cooperación Técnica para el Desarrollo, de las Naciones Unidas, Nueva York.

Michel Lesage, director general del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, indica en el prefacio que este informe fue presentado en la VII reunión del Grupo de Trabajo «Sistemas Presupuestarios Integrados», celebrada en Madrid en junio

de 1980, en el marco del XVIII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, que señalaba el 1.º aniversario del Instituto (IISA/IIAS).

Informa, asimismo, de que este texto bilingüe, francés/inglés, es una versión revisada a la luz de las discusiones y las observaciones de los participantes, completada con los datos suministrados por un ulterior informe finlandés y por otros remitidos tras del cierre de los debates —Italia y Holanda especialmente—; advierte igualmente que el informe ha sido preparado para la edición por Emmanuel Neuman —a quien dedica la gratitud del Instituto— a partir de las respues-

tas de un cuestionario distribuido en 1979, que se incluye como anexo.

Los autores del informe han utilizado también datos recogidos en reuniones precedentes: Bonn-Bad Godesberg, en 1973; Méjico, en 1974; Oslo, en 1975; Viena, en 1976; Abidjan, en 1977, y Bruselas, en 1979.

Los sistemas presupuestarios integrados (PPBS, RCB, etc.) tienden a mostrar la forma en que se coordinan los objetivos y las actividades de la administración pública para hacer más transparente la gestión pública, y se ha podido decir que los sistemas presupuestarios integrados eran hijos del ordenador y del crecimiento económico de los años 60. La publicación de la síntesis de resultados llega en el momento en que, como consecuencia de la crisis económica mundial, casi todos los Estados se encuentran enfrentados a los problemas resultantes de un crecimiento económico cero.

La reunión de Madrid puso de relieve la lentitud del ritmo de todas las reformas presupuestarias emprendidas entre 1960 y 1980, la modestia de sus primeros resultados, los largos plazos necesarios para la implantación y el buen funcionamiento de las nuevas técnicas, las presiones ejercidas por las grandes organizaciones y, sobre todo, la resistencia al cambio por parte de la iniciativa, los parlamentarios, los funcionarios o los ciudadanos. Se ha preparado el terreno para los presupuestos plurienales.

El informe se abstiene de hacer recomendaciones. Se limita, voluntariamente, a suministrar informaciones sobre un tema importante y actual en plena evolución.

Entre otros muchos temas, el XVIII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas (Madrid, junio de 1980), se ha dedicado a la tarea de establecer el balance de veinte años de reformas presupuestarias en cerca de treinta Estados, nos dice la introducción, después de diez años de haber cotejado ideas y experiencias, desde que, en 1971, se planteó la cuestión por primera vez en toda su amplitud, dada la urgencia internacional de un nuevo planteamiento del tema del gasto público. Era evidente la comunidad de reacciones ante el fenómeno y también la multiplicidad de formas para abordarlo.

Quedó claro en esa ocasión que la mayor parte de los Estados implicados se encontraba en el comienzo de un movimiento de transformación profunda con incidencia —simultánea o alternativa— sobre métodos de reflexión y análisis, instrumentos contables, procedimientos de control cuya más espectacular manifestación era la introducción oficial del PPBS en el Departamento de Defensa de los Estados Unidos en 1961. El seguimiento del desarrollo del tema, por parte del Grupo de Trabajo «Sistemas Presupuestarios Integrados», plasmado en Bruselas —abril de 1979— se plasma en la actitud adoptada en Madrid-1980: más allá de la aparente convergencia de actitudes nacionales, de la identidad de términos utilizados, ¿no habría, en realidad, una gran diversidad en la estimación de los problemas y en la clasificación de las prioridades? La diversidad de situaciones económicas, de tradiciones políticas, de dispositivos jurídicos ¿no explicaría que las reformas presupuestarias hubieran tendido a objetivos diferentes y alcanzado grados desiguales? Por ello, el

Grupo de Trabajo quiso saltar por encima de la exposición y la discusión de las experiencias nacionales y eligió la adopción de una actitud resueltamente comparativa, a fin de aprestar «ex novo» un balance de conjunto de la reforma presupuestaria.

El momento era oportuno. Se consideraba madurado el sistema presupuestario integrado, al que se tenía por necesario. La situación había evolucionado profundamente desde el informe general de 1971. La revalorización de los precios de la energía tuvo importantes consecuencias presupuestarias. Los países productores de energía disponían de medios de financiación de un intenso desarrollo económico, y quisieron utilizar a este fin las más modernas técnicas de decisión y gestión de sus finanzas públicas. Los Estados de tradición industrial vieron cómo se reducía sensiblemente su capacidad de acción, y el encarecimiento general de las materias primas y de los bienes de equipo obligaron a los países que lograban el despegue industrial a una creciente severidad en la elección de sus políticas de desarrollo. Los Estados más pobres habían de asegurarse la máxima eficacia en su política financiera interior y exterior.

Para los miembros del Grupo, comparar significaba la aprobación de un marco en el que las delegaciones nacionales aceptarían inscribir sus respuestas. Con perspectiva histórica a largo plazo, aparecerían así las líneas maestras de las transformaciones queridas por los Estados, así como los progresos realmente obtenidos. Con este propósito, Guy Braibant, director general del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, y Leopold Sleebus, presidente del Grupo de Trabajo «Sistemas Presupuestarios Inte-

grados», confeccionaron un cuestionario, en base a los riesgos financieros de la decisión presupuestaria. Se trata de plasmar la situación existente en 1960, comienzo de los procesos de reforma, y las sucesivas etapas de la transformación; tiende a puntualizar, al terminar 1979, los resultados obtenidos respecto de la decisión presupuestaria, de las informaciones disponibles, de su utilización. Termina con una interrogante respecto de resultados obtenidos y perspectivas en expectación.

Dieciséis respuestas nacionales y una de organización internacional en Madrid, suministraron la base de los cambios realizados en esta ocasión. En ellas se basa este informe síntesis, así como sobre documentación anterior, de varios tipos y orígenes, que refuerza el carácter internacional de las comparaciones efectuadas.

La iniciativa se desarrolla en dos tiempos. A partir de la evolución de los gastos de los Estados implicados, la primera parte puntualiza las características de sus presupuestos en 1960 y analiza las etapas registradas en estos veinte años de continuas reformas. Intenta fijar el proceso de voluntad de mejora de la decisión presupuestaria, en dimensiones clásicas y nuevas. La segunda parte —que se refiere únicamente a los Estados que respondieron al cuestionario y, por tanto, puntualiza un momento común— trata de dar la imagen de lo que son hoy esos presupuestos con relación a los objetivos anunciados. Es una crónica del desarrollo del cambio, a partir de preocupaciones, ideas y técnicas compartidas, con referencia a las lógicas diferencias existentes.

Los análisis ofrecidos en este informe, por lo tanto, se apoyan en fuen-

tes heterogéneas, como también lo son, en parte, las respuestas al propio cuestionario, independientemente —«desde luego», según apuntan ellos mismos— de la subjetividad de los autores del informe, «que han podido traicionar en algún caso la realidad de las informaciones suministradas por las delegaciones nacionales».

PRIMERA PARTE

Los procesos de reforma

En tres apartados, de distinta extensión, que ahora veremos, se divide esta primera parte del informe.

1. LOS RIESGOS FINANCIEROS

Montos del presupuesto del Estado y del conjunto de las Administraciones públicas en 1960, 1970 y 1979. ¿Qué porcentaje del producto nacional representaban esos montos?

La preocupación de eficacia en el gasto público es antigua. La continua diversificación de las intervenciones de los Estados ha dejado inoperantes los tradicionales métodos de moda en los Parlamentos decimonónicos. Demasiado numerosas, las necesidades de la colectividad han de ser jerarquizadas mediante procedimientos más formalizados que el debate político —eventualmente, hijo de un voto global—. Se impone la revisión periódica. Y no es suficiente el criterio intuitivo respecto de la eficacia. Lo que da

vida a nuevos métodos de administración, cambio profundo de mentalidades. El aumento del volumen del gasto público ha sido el motor.

El economista alemán Wagner estimaba, ya en el año 1892, que el movimiento de alza continua constituye una ley. Es difícil la comparación entre Estados: de planificación centralizada, o de economía de mercado, Estados unitarios o federales... En valor absoluto, no obstante, el aumento es general, aunque con diferencias; EEUU (por 4,5), RFA (por 4), Polonia (por 4,5), Hungría, Francia, Canadá, multiplican sus gastos por 6 a 8 veces. Más fuertes son los incrementos de Finlandia (por 12), España (por 17), o Italia (por 23). Cifras cantan, pero pueden engañar, ya que no tienen en cuenta la inflación que incide sobre el valor real de esos números: hay que considerar la «ratio» presupuesto del Estado/PIB. Habla por sí mismo el cuadro que se incluye en el siguiente apartado.

2. LA SITUACIÓN EN 1960

¿Unidad del presupuesto del Estado o pluralidad de presupuestos autónomos (Ministerios, agencias ...)?

Principios fundamentales del Derecho presupuestario clásico: unidad y anualidad presupuestarias. Principios que se alteran por la evolución de las condiciones y por el volumen de la actividad del Estado. La realidad ha exigido modificaciones en tiempo y forma.

EVOLUCION DE ALGUNOS PRESUPUESTOS ESTATALES

1960: Base 100 (Turquía base 100: 1970)

País	1960		1970		1979	
	Evol. pres.	% PIB	Evol. pres.	% PIB	Evol. pres.	% PIB
Austria	100	24,8	210	22,6	528	23,4
Bélgica	100	—	266	—	883	—
Canadá	100	17,4	245	19,2	794	20,5
Comun. Europea	—	—	—	—	—	—
Egipto	—	—	—	—	—	—
España	100	11,8	465	14,6	1.695	10,4
EEUU	100	18,5	213	20,5	505	20,1
Finlandia	100	22,7	292	23,9	1.199	27,3
Francia	100	24,1	142	21,0	577	21,2
Hungría	100	49,2	252	63,4	589	75,0
Italia	100	19,2	310	20,5	2.303	39,9
Holanda	100	27,2	318	31,7	1.040	39,7
Polonia	100	55,0	186	52,8	555	60,7
RFA	100	13,8	176	13,0	406	14,7
Suecia	100	17,0	230	21,0	822	31,0
Suiza	100	8,6	257	9,1	533	10,9
Turquía	—	—	100	20,2	375	19,5

Son datos procedentes de los informes nacionales. Consideremos, por vía de ejemplo, que EEUU tenían, en 1960, un presupuesto único federal (con capítulos independientes: autopistas, seguridad social, pensiones de funcionarios); España tenía un presupuesto anual único que cubría solamente los gastos de la Administración central, mientras que algunos organismos autónomos tenían su propio presupuesto independiente; Italia votaba una ley anual para cada Ministerio.

El principio de la unidad ha sufrido embates no desdeñables, pero raramente ha sido abandonado del todo. Continúa presente la voluntad de conservar una visión de conjunto.

En cuanto al principio de anualidad, también ha pasado por diversas vicisitudes.

Veremos a continuación, muy brevemente, los distintos puntos que completan esta primera parte.

Unidad o diversidad de trato de los gastos de inversión y de los gastos de funcionamiento.— Unos y otros gastos han sido considerados de modo diferente por la ciencia financiera. ¿Improductivos los primeros y apreciados los segundos? Hay diferentes opiniones, múltiples, según circunstancias de tiempo, lugar y coyuntura.

Subdivisión de los gastos públicos y criterio para hacerlo (naturaleza económica, organismos prioritarios.

funciones del Estado, etc.).— Esta clasificación plantea problemas de fondo. Elegir una clasificación significa determinar una cuestión privilegiada y, por ende, decidir que no se puede responder a otras cuestiones. Hay, no obstante, una gran convergencia, en 1960: se sitúa en primer lugar la prioridad del organismo y en segundo la naturaleza económica del gasto. Subdivisión orgánica. Difiere la terminología—según las estructuras políticas—pero el principio permanece: la unidad de referencia es el organismo ministerial y la primera subdivisión es frecuentemente la de los grandes servicios componentes del mismo. (Por ejemplo, Austria recapitula el conjunto de sus gastos en cuatro funciones: educación/cultura, sanidad, economía, resto.)

Presencia o ausencia de referencias coyunturales ajenas al año presupuestario.—Decisión presupuestaria: proyecto con base en la actuación pasada. Debate: aportación de datos que introducen lo nuevo del proyecto.

Justificación de las peticiones de crédito.—De hecho existen dos clases de justificaciones: una, dentro del aparato gubernamental; otra, para facilitar el debate entre ejecutivo y legislativo. Las primeras, numerosas y detalladas. Las segundas—una vez aprobado el proyecto gubernamental—, de carácter extrapresupuestario. Inevitables, naturales, las diferencias de detalle de país a país.

Críticas contra este procedimiento de elaboración del presupuesto.—Las conclusiones reflejadas por los informes nacionales cubren un campo muy extenso. Algunas, comunes; otras, peculiares, individualizadas. (Ejemplo: Egipto, inadaptación al cambio inhe-

rente a la nacionalización generalizada como consecuencia del compromiso nacional tendente a la construcción del socialismo.)

Convergen otras objeciones: ausencia de perspectiva del presupuesto, a medio o largo plazo (Bélgica, Canadá, Comunidades Europeas, Holanda, RFA, Suiza); a falta de conocimiento de los efectos económicos del presupuesto (lo que se refiere a nomenclaturas incompatibles con la contabilidad nacional). Canadá, Francia, Italia, RFA, Suiza, EEUU, subrayan esta carencia, que unen a otra laguna del proceso presupuestario: clarificación insuficiente de los objetivos de la acción pública. Ni la preparación interna en la Administración, ni el debate Gobierno/Parlamento, son organizados a partir de la definición de grandes objetivos que, mediante sucesivas elaboraciones, se transformarían en decisiones de utilización de medios precisos (Canadá, Francia, Italia, Holanda, están de acuerdo).

Otra característica de los métodos presupuestarios de la época: no hay termómetro de los resultados físicos de la acción pública. No hay una relación conocida sistemática entre gasto y gestión. Los gastos crecen de modo casi automático (rigidez presupuestaria creciente, al alza). La lógica de la continuidad se lleva la palma, a falta de debates sobre objetivos y resultados, situación conocida en Francia con la expresión «le poids des services votés», es decir: «mantenimiento de decisiones anteriores»: alrededor del 90 por 100 de los nuevos presupuestos.

«Podemos reagrupar estos fallos en dos grandes grupos: el primero es el de los sistemas de información: falta

de una nomenclatura económica, falta de calibre de los resultados físicos, falta de una presentación de síntesis. El segundo es el de los métodos de trabajo: debate sobre los objetivos, inserción de la decisión de una perspectiva a más largo plazo. Existe una amplia interdependencia entre estos elementos, pero según que los Estados hayan privilegiado a uno u otro, sus reformas presupuestarias darán prioridad a rutas diferentes.»

3. LAS LÍNEAS MAESTRAS DE LA REFORMA

Los informes nacionales ponen de relieve la diversidad de las actuaciones nacionales respecto de la reforma presupuestaria: es, simplemente, la especificidad del genio peculiar de cada pueblo, de cada Estado. Se alza, sin embargo, una comunidad de lógica—dentro del pluralismo—; las diferentes reformas emprendidas serán agrupadas en los siguientes temas:

- unificación de los presupuestos;
- integración del presupuesto anual en una planificación o una programación plurienal de carácter económico y/o financiero;
- definición de una nomenclatura tanto económica como funcional;
- creación de un presupuesto por objetivos;
- creación de un presupuesto de programas;
- desarrollo de análisis de programas;
- preparación de presupuestos alternativos.

Con el no muy exhaustivo desarrollo de los puntos arriba señalados, termina esta primera parte del informe. La enunciación de los mismos aparece suficientemente descriptiva de su contenido, al margen de la casuística que, si bien siempre interesante, excedería ampliamente los límites permitidos a esta recensión bibliográfica.

SEGUNDA PARTE

El estado de la reforma en 1979

OBJETIVOS

La cuestión planteada en el apartado 4-1 del cuestionario era: *«¿Existe una explicación y/o una estructuración sistemática o parcial de los objetivos del Estado para su actividad, en términos de resultados físicos propuestos, en términos de impacto sobre el entorno socioeconómico?»*

Las respuestas afloran la gran diversidad de las aplicaciones del concepto de objetivo. Los objetivos se sitúan a «niveles» de generalidad, no excluyentes entre sí: objetivos globales (Canadá, Comunidad Económica Europea, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Hungría, Holanda, Polonia, RFA, Suiza); objetivos sectoriales (Canadá, Turquía, España, Holanda), poco frecuentes; objetivos para un conjunto de actividades administrativas o un servicio (Austria, Canadá, Comunidad Económica Europea, España, Estados Unidos, Holanda, Suiza, Egipto). El conjunto constituido por los objetivos puede también ser examinado en función de las partes de la acción pública que cubre, y en función de su estructura interna.

PROCEDIMIENTO ANALÍTICO

El apartado 4-1 incluía otra cuestión: «¿Existe utilización sistemática/frecuente/ocasional de los procedimientos analíticos con vistas a optimizar los gastos públicos? ¿Se infiere de los programas de acción?»

El procedimiento analítico ofrece una «iluminación» sobre un problema económico o social con componente presupuestario. Se trata de «evaluar» y de «optimizar», así como de «presentar soluciones alternativas», para poder elegir. Citaremos dos casos de aplicación exhaustiva de estos métodos: Holanda, «previsiones plurienales»; Estados Unidos «el presupuesto de 1979 fue el primero preparado según la óptica ZBB del Presidente. El ZBB implica esfuerzos para comparar cada programa básico existente con programas potenciales. En el seno de cada agencia, cada programa es seguido, evaluado y clasificado con respecto a todos los demás programas, a fin de investigar la eficacia máxima del conjunto de los gastos».

PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA NACIÓN

La pregunta era: «¿Existe una planificación del desarrollo económico y social de la nación? ¿Global o parcial? ¿A qué aspectos se refiere particularmente? La planificación ¿tiene un carácter imperativo o indicativo, para la preparación del presupuesto?»

Las respuestas ponen de relieve numerosos dispositivos dispuestos para la planificación, que se presentan bajo variadas formas, y con papel ya indicativo, ya imperativo respecto del procedimiento presupuestario.

PROGRAMACIÓN PLURIENAL

La pregunta planteada era la siguiente: «¿Existe una programación plurienal de los gastos del Estado con fijación de los resultados apetecidos? ¿Se refiere a todas las actividades del Estado o a una parte? ¿A qué actividades del Estado se refiere más particularmente? ¿Si existe una planificación, de qué naturaleza es el anexo entre la programación y la planificación? El horizonte ¿es el mismo? En el caso de que algunas actividades del Estado no estén cubiertas por una programación plurienal, ¿son objeto de proyecciones financieras? ¿Por cuantos años?»

La programación plurienal debería permitir tener en cuenta la *introducción progresiva de acciones*, así como condicionamientos intertemporales y, por ello, *efectos liberados en el tiempo*, sin dejar de conservar una coherencia con el presupuesto anual; tres tipos de programación evocan los informes nacionales (previsión, planificación y programación), con tres tipos de contenido (exclusivamente financiero, financiero con norma de financiación o a la vez financiero y físico). El informe estudia in extenso los problemas que pueden derivarse en los diferentes casos.

NOMENCLATURA

La pregunta planteada era: «¿Cuál es la estructura de la o las nomenclaturas utilizadas para el presupuesto del Estado? ¿Se utilizan las mismas nomenclaturas en previsión y en ejecución del gasto? ¿Qué identificación del gasto permiten? (organismo autor del gasto, naturaleza económica, programa en el que el gasto participa...).

Si hay varias nomenclaturas, ¿Cuáles son las relaciones y las posibilidades de paso entre ellas? (independencia, correlación, paso automático...) ¿Estas nomenclaturas son utilizadas solamente para el presupuesto anual o igualmente para una planificación o una programación plurienal?

La presentación de los gastos públicos se hace, en la totalidad de los casos, según diferentes criterios, casi siempre los mismos: orgánico, económico, funcional, programático, decisorio, tipo de cuenta, etc. Para constituir una nomenclatura básica, se combinan los criterios. En ESPAÑA: «la combinación de las clasificaciones orgánica y económica determina el capítulo presupuestario como una unidad de adscripción de los recursos, identificada por un número de siete cifras».

INFORMACIONES NO FINANCIERAS

Dentro del marco presupuestario figura de modo sistemático un tipo de información no financiera: el efectivo de agentes, distribuido a menudo por categorías. Otras informaciones no financieras: recursos en inmuebles, máquinas, equipo, actividades, productos... son mencionadas aproximadamente una vez de cada dos. Desempeñan, al parecer, un papel *accesorio*.

INFORMACIONES SOBRE COSTOS

Por lo que respecta a los costos, las preguntas eran: «*Las informaciones sobre los medios, las actividades y los resultados ¿están estructuradas de tal modo que puedan ser relacionadas con las informaciones financieras? ¿Permite esta relación determinar el costo parcial o total de los programas*

o de las actividades de la Administración? ¿Con qué grado de agregación? ¿Teniendo en cuenta la amortización de las inversiones?

¿Qué costo? ¿Costo de qué? Es interesante el resultado del cruce de las respuestas a ambas preguntas, referido a los países («con tal que los informes nacionales hayan sido bien interpretados», puntualiza el informe). La evaluación de los costos parciales plantea problemas técnicos complicados, evocados a veces en términos generales. El informe *español* los clasifica según que se refieran:

- «a la imputación y la distribución de los costos de personal (a los diferentes programas);
- a los programas residuales y de administración general;
- a las prestaciones de servicios de una unidad a otra».

PREGUNTAS COMUNES A LAS DIFERENTES CATEGORÍAS DE INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA

Estas preguntas eran: «*¿Cuáles son los organismos emisores de información? ¿Cuál es el número de informaciones suministradas? Estas informaciones ¿son suministradas en previsión? ¿De modo retrospectivo?*»

Dada la complejidad del tema, el informe propone la confección de un marco de análisis y de prestación relativo a los proyectos de ley de finanzas y a los documentos anejos suministrados de modo sistemático por el ejecutivo al legislativo.

RESULTADOS DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO Y COTEJO PREVISIÓN/EJECUCIÓN

Comentario sensiblemente idéntico al del apartado «Informaciones sobre

los costos», si bien atenuado. El sistema de contabilidad es mencionado en todos los informes, pero, en general, con pocos detalles sobre su funcionamiento.

RESULTADOS DE LA REFORMA

La cuestión planteada era: *«Las reformas evocadas en los párrafos precedentes ¿han:*

- *implicado modificaciones institucionales o de hecho en las relaciones entre ejecutivo y legislativo?;*
- *implicado modificaciones sensibles en los métodos de trabajo, en particular de gestión de servicios?;*
- *implicado una transformación de los métodos de adopción de decisiones en los más altos escalones de la Administración o en el seno del Gobierno, más particularmente por lo que se refiere a las decisiones presupuestarias?*

¿Cuáles han sido los principales éxitos y las principales dificultades hallados (datos sumarios)?»

En cuanto a las reformas presupuestarias, hay que registrar la *lentitud* de las realizaciones concretas, si bien en general se ha dejado sentir la preocupación por conseguir una evolución de las herramientas presupuestarias, incluso más allá del límite de las respuestas que pedía el cuestionario. Lo ilustra el informe de los EEUU: «Un factor que aporta probablemente un esclarecimiento reside en el hecho de que una gran parte de los cambios en la presentación del presupuesto durante los dos últimos dece-

nios encuentra su explicación en el cambio de la tecnología. Con la mejora radical de la tecnología del proceso de la información, existen grandes posibilidades físicas para suministrar y para poner al día los datos. La frecuencia y el nivel de detalle de las actualizaciones de las estimaciones presupuestarias ahora corrientes habrían sido físicamente imposibles de realizar veinte años antes. La complejidad creciente de la sociedad impide notablemente los esfuerzos de simplificación y racionalización del presupuesto».

Y pasamos a continuación a transcribir íntegramente, por su indudable interés, las conclusiones del informe.

CONCLUSIONES

«El balance de conjunto de los resultados del movimiento de reforma presupuestario que se ha desarrollado en el mundo a partir de los años 1960 demuestra que, en ningún país, esta reforma ha dado lugar a una aplicación sistemática generalizada de un sistema presupuestario integrado, es decir, que constituya una parte integrada del ciclo de razonamiento y de procedimientos de la dirección por los objetivos.

»Esta comprobación vale igualmente para los Estados Unidos, donde, en 1967, por orden del Presidente, un "Planning Programming Budgeting System" se ha hecho aplicable al conjunto de la Administración, hasta 1971.

»Pero ha habido numerosas aplicaciones interesantes en terrenos particulares de la Administración Pública

y en diferentes niveles de la decisión pública. La razón de ello reside en que la aplicación de un sistema presupuestario integrado exige que satisfaga "a priori" varias condiciones técnicas, entre ellas la de que su realización y preparación exigen mucho tiempo.

»Ello explica la lentitud de la realización de las reformas presupuestarias. A ello se añade que la voluntad política necesaria para esta realización, que generalmente es firme y decidida al comienzo de la reforma, se debilita a continuación, y a menudo carece de duración.

»Las reformas, sin embargo, han dado lugar a esfuerzos válidos e importantes en el terreno de la racionalización de la decisión política y presupuestaria, y en el de la gestión de las administraciones y servicios públicos. Estos esfuerzos merecen una atención particular, ya que su continuación y su generalización eventuales pueden contribuir en el porvenir a la racionalización de la dirección en el sector público en una medida importante.

»Señalemos primeramente los esfuerzos para extender y mejorar la información de las instancias presupuestarias, del poder ejecutivo y del poder legislativo. En estos tiempos en los que el Estado y los poderes públicos en general han de ocuparse de casi todos los aspectos de la vida de los ciudadanos en la sociedad, es absolutamente indispensable que los dirigentes de la sociedad estén cada vez mejor informados de los hechos y de los factores que determinan el entorno económico y social que condiciona muy ampliamente la dirección de los asuntos públicos.

»Es preciso advertir inmediatamente los esfuerzos de planificación del

desarrollo económico y social de la nación.

»Importa igualmente citar la aplicación de diversas técnicas de análisis en el marco de las iniciativas analíticas emprendidas para esclarecimiento de las decisiones, bien "ex ante", bien "ex post".

»En el terreno de la concentración de la atención sobre los objetivos, es preciso mencionar los esfuerzos desplegados en materia de identificación y de análisis de programas de acción. La evaluación de programas y la medida de los logros van siendo progresivamente una parte integrante de la gestión de los servicios públicos. A la preocupación de la eficiencia y de la eficacia se añade la tendencia creciente a fijar responsabilidades por programa.

»En el ámbito presupuestario propiamente dicho, es de notar la modificación de la nomenclatura presupuestaria según criterios múltiples, a saber: el orgánico, el económico, el funcional y por programas. Comprobamos así una cierta tendencia a dar en los documentos presupuestarios informaciones no financieras relacionadas con los resultados físicos esperados de la ejecución de los presupuestos.

»Recordemos, igualmente, que la previsión presupuestaria que, en su concepción clásica, es anual, va situándose cada vez más en una perspectiva plurienal del gasto público.

»Finalmente, señalemos que están en marcha esfuerzos para desarrollar y mejorar el control de los resultados de la ejecución de los presupuestos. Mencionemos sobre todo el desarrollo de una contabilidad pública analítica y el recurso, cada vez más fre-

cuenta, a las posibilidades que ofrece el empleo de los medios informáticos. El proceso electrónico de datos, que se desarrolla rápidamente en el mundo, está llamado a venir en ayuda, de modo inestimable, no sólo del registro contable, sino también de la constitución de un sistema de información que será cada vez más indispensable a la dirección de los asuntos públicos.

»Tenemos la convicción de que la publicación de resultados alcanzados por las reformas presupuestarias se mostrará muy útil, ya que llega en el momento en que casi todos los Estados del mundo se encuentran enfrentados con los problemas resultantes de un crecimiento económico cero, lo que se traduce, en el ámbito de las finanzas públicas, es una disminución importante de los ingresos, en tanto que los gastos continúan creciendo.

»Es de presumir que, colocados ante este desafío presupuestario, los dirigentes responsables de la gestión pú-

blica habrán de recurrir, cada vez más, a medidas de racionalización de la dirección.»

L. SLEEBUS

Presidente del Grupo de Trabajo
«Sistemas Presupuestarios Integrados»

El informe incluye a continuación, en calidad de anexo, el cuestionario remitido a los distintos países. Aunque lo esencial del cuestionario ha quedado reflejado a lo largo de la presente recensión, relacionamos a continuación los epígrafes de que consta: 1. Motivación; 2. Cuestión preliminar, los riesgos financieros; 3. Visión histórica de la reforma; 4. Estado de la reforma en 1979; 5. Los proyectos.

MARÍA TERESA DE JESÚS CANO
OLIVARES