

ORIGEN DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS: UNA CONMEMORACION *

POR

JUAN I. JIMÉNEZ NIETO

SUMARIO: I. PRESUPUESTO COMO SISTEMA.—II. ADMINISTRACIÓN Y FINES PÚBLICOS.—III. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y ORGANIZACIÓN.—IV. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y ÁMBITOS ECONÓMICOS.

I. PRESUPUESTO COMO SISTEMA

El Presupuesto por Programas cumple en estos días treinta años y el XVIII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas brinda el adecuado marco conmemorativo. Sirva la ocasión para reflexionar sobre alguno de sus alcances y reevaluar sus perspectivas.

La frase histórica de la Comisión *Hcoover* («hacer que el Presupuesto preste más atención a las cosas que el Gobierno hace que a las que compra»), conserva hoy toda la lozanía de 1950: el Presupuesto debe poner mayor acento en los productos gubernamentales que en los insumos con que éstos se elaboran o, para reformularlo más rigurosamente, igual atención, porque insumos y productos están inextricablemente ligados por relaciones sistémicas recíprocas en la unidad indisoluble de cualquier programa administrativo y deben administrarse —planearse, presupuestarse, contabilizarse y controlarse— simultánea e interrelacionadamente: los fines dependen de los medios en igual manera que éstos de aquéllos y que cada uno de ellos de los otros entre sí. Si simplificamos el esquema administrativo de las relaciones medio-fin en un sistema cuatripartito de ecuaciones que relacionen el producto (P) y los recursos humanos (H), materiales (M) y financieros (F), el programa se enuncia funcionalmente como

* Ponencia presentada al XVIII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, Madrid, junio de 1980.

JUAN I. JIMENEZ NIETO

$$P = f(H, M, F)$$

$$H = f(P, M, F)$$

$$M = f(P, H, F)$$

$$F = f(P, H, M)$$

lo que significa que no sólo el producto depende de sus tres insumos, sino que también la utilización del trabajo humano depende de la naturaleza y cantidad del producto buscado, de los recursos materiales a su servicio y del financiamiento disponible; que la cantidad y naturaleza de los recursos materiales muebles e inmuebles a utilizarse son funciones del tipo de producto no menos que de la capacidad humana para manejarlos eficientemente y de la posibilidad financiera de adquirirlos; y que, en fin, el financiamiento necesario para cada programa depende directamente de cada tipo y mercado del producto que se pretende obtener y de la cantidad y calidad de los recursos humanos y materiales a adquirirse.

Este planteamiento, conocido desde *COURNOT* e incluso desde *WALRAS* en la teoría económica y aplicado más o menos consciente o intuitivamente en el marco de la empresa, fue sistemáticamente ignorado en el campo gubernamental hasta que la Comisión *Hoover* lo puso en escena. Por cierto que la Comisión no llegó a formular esa función de equilibrio programático, pero marcó el camino que hoy transita nuestra reconceptualización de la Administración pública.

A la luz de los nuevos planteamientos interdisciplinarios resultan sorprendentes las debilidades epistemológicas con que ha venido construyéndose el sistema de gestión gubernamental: no extrañará, pues, que sobre tan precarias bases teóricas la Administración pública haya sido rémora de la función administrativa, intentando, ora copiar, ora apartarse, de la más sólida construcción de la administración gerencial en procura de una eficiencia semejante.

II. ADMINISTRACIÓN Y FINES PÚBLICOS

Hoy parece claro que el gran fallo histórico ha sido la tradicional ausencia de los fines en el instrumental de la gestión pública, ausencia inconcebible en cualquier proceso paralelo de gestión privada. Durante muchos siglos los fines públicos ni siquiera existieron en el sistema político, y en las centurias siguientes, aunque ya explícitos en ese sistema, no penetran en el administrativo; la Administración gu-

bernamental, como sistema conceptual y operativo, deja fuera de su frontera, como elementos exógenos o extra administrativos, los productos políticos. El Presupuesto tradicional es así un mero mecanismo de equilibrio entre los recursos financieros disponibles y los humanos y materiales que con aquellos se adquieren, y el descubrimiento de la Comisión no es otro que la necesidad de presupuestar también el producto, lo que ya de por sí supone un paso gigantesco en la construcción científica de la Administración pública: porque durante toda la historia anterior la acción gubernamental ha estado formalmente calibrada por sus medios, y Administración pública ha sido sinónimo de administración de recursos humanos, materiales y financieros —con especialísimo acento en estos últimos—, dejándose a los fines fuera del sistema. Para que la omisión de los fines sea más dramática, el Presupuesto tradicional presenta un balance o equilibrio entre ingresos y gastos que, de alguna manera, quiere hacer las veces de equilibrio entre medios y fines y que es el que la Comisión denuncia: simplemente, se toman como fin «las cosas que el Gobierno compra» en el lado del gasto y como medio los recursos en el del ingreso, de modo que el único «fin» explícito es la adquisición de recursos humanos y materiales dentro de los techos de las apropiaciones. La conexión entre estos recursos y «las cosas que el Gobierno hace» con ellos, queda en el limbo de los postulados implícitos.

La ausencia más dramática de fines públicos en el panorama histórico es la que llega hasta el Renacimiento: el modelo de vida social del Medievo no explicita los fines del poder ni siquiera en el ámbito del sistema político. Hasta MAQUIAVELO, los teóricos de la política no pasaron, en su determinación de las funciones públicas, de declaraciones generales sobre «el bien común», el «interés general» o la «felicidad de los súbditos», irremisiblemente alejados de todo intento de sectorialización de fines colectivos y, a través de ella, de cualquier justificación racional del poder. El Sacro Imperio Germánico no es, en definitiva, y como su mismo nombre indica, sino la contraparte secular de una Iglesia Cristiana Universal de fines escatológicos, destilados como componentes de un derecho natural apriorístico e inmutable. Bajo los Otones la fusión romano-germánica del Imperio Carolingio se feudaliza, dejando la idea de poder en su forma más depurada de fin último en sí mismo: el emperador ocupa la cúspide de una pirámide jerárquica de poder teocrático, del cual fluye, por sumisión y reconocimiento, la legitimidad del poder de las autorida-

des intermedias y su capacidad para decidir *in pectore* los fines. Este narcisismo del poder lleva, en términos administrativos, a la entronización de los medios o insumos como objeto exclusivo de la Administración pública: no hay otro elemento de justificación racional de ese poder que la pretensión de que, a través del logro de valores metafísicos, los fines materiales de la comunidad, cualquiera que éstos sean, se obtienen por añadidura. Todavía a principios del siglo XIV, el *Defensor Pacis* de Marsilio DE PADUA, considerado como la obra política más importante de la centuria, se limita a reclamar una jurisdicción del poder laico propia y distinta de la espiritual del Papado sin precisar ni justificar sus fines.

Por supuesto que durante los siglos posteriores va a continuar la apelación al bien común como sustituto doctrinal de una política coherente de fines. En pleno siglo XIX un autor como CLAUSEWITZ, capaz de jugar un papel decisivo en la redefinición del poder político contemporáneo, despacha el tema de los fines del Estado con la referencia obligada al «bien común», sin explicitar en absoluto qué tipos de acción concreta puede demandar, apoyar o rechazar la comunidad en cuestión. Bien presente está, en cambio, su preocupación por los insumos gubernamentales, cuando afirma que, «a medida que el Gobierno se separa del pueblo, el Estado pierde una gran parte de sus medios». De modo que, de nuevo, lo importante en la relación gobernante-gobernado es la preservación de los recursos al servicio del primero. ¿Para hacer qué? Para «facilitar el bien público». Occidente ha vivido encerrado en este sofisma por centurias, antes de descubrir en nuestros días su petición de principio.

A partir del siglo XVI, sin embargo, los sistemas políticos empiezan a perfilar pragmáticamente sus fines. En base a éstos se define, sucesivamente, el Estado mercantilista, el liberal, el providente, el socialista o el desarrollista y gradual y consistentemente se elaboran las teorías y doctrinas que los sostienen. A su calor van naciendo, unas tras otras, las políticas sectoriales como desconsolidación operativa de esa política agregada de fines últimos que se enuncia globalmente como «interés público». El Gobierno sectorializa la defensa nacional, la justicia, el fomento industrial, el desarrollo agrario o la redistribución del ingreso como quehaceres típicos y justificadores de su propia existencia. El racionalismo exigió del Estado la provisión de unos fines distintos de los individuales a través de los cuales fuera posible aceptar o rechazar la legitimidad del poder y de los recursos absorbidos.

Luis XVI no fue a la horca porque el pueblo francés descubriese a priori la República como mejor forma de gobierno, sino porque entendió que los insumos humanos, materiales y financieros de la realeza estaban en desequilibrio vergonzante respecto de su producto institucional. Su tatarabuelo, con no menor dosis de insumos, pasó a la historia de los grandes porque sus productos fueron valorados en términos de industrialización nacional, hegemonía internacional o promoción de las letras y las artes.

Sin embargo, la Administración pública siguió sin enterarse de esa revolución del sistema político que constituye la sectorialización de los fines propia del Estado moderno y mantuvo su frontera cerrada a la consideración del producto gubernamental: el Presupuesto es, en 1940, el mismo de Grecia y Roma, el mismo de Luis XIV y el mismo de Bismarck: una asignación de recursos a los organismos públicos para «comprar cosas» y no una referencia a los sectores para que el gobernante haga lo que le incumbe.

En este estado de la situación, la formulación de la Comisión Hoover supone una mutación radical del sistema administrativo: el producto público deja de figurar como retroalimentación más o menos relevante del entorno administrativo para convertirse en elemento endógeno del sistema. La administración funcional, basada en la interacción cuatripartita de los tres insumos y el producto, no representa un simple proceso de readaptación o modernización progresiva, sino un replanteamiento de la naturaleza misma de la gestión pública, un cuestionamiento de sus esencias epistemológicas y una revolución en las técnicas que la operativizan.

La más espectacular de las revoluciones conceptuales que apuntan en esta dirección teleológica es la formulación de la teoría funcional de la política, que ahora cumple, con nuestro Instituto, cincuenta años, si consideramos el libro de CATLIN como su punto de partida. La teoría estaba así en sus balbuceos en la hora Hoover, pues los grandes libros de los funcionalistas —EASTON, PARSONS, ALMOND, VERBA— no se habían escrito todavía. Sin embargo, ya se barruntaban las implicaciones del mensaje: la ciencia política no es ciencia del Estado entendido como estructura que abona para sus órganos un tratamiento administrativo esencialmente distinto del de las demás organizaciones sociales, sino ciencia del poder y de sus controles, donde quiera que aquél se dé y que éstos se manifiesten. La política es ciencia de los fines y del poder asociado a su determinación, seguimiento y contra-

pesos, y en eso nada distingue al poder gubernamental del estamental, empresarial, grupal o personal. El poder, como el dinero, se genera, adquiere, atesora, dilapida o capitaliza; el común denominador de todo acto de poder es la presencia necesaria de sus fines y su parámetro valorativo la eficacia de sus logros. Ahora bien, precisamente el sujeto gubernamental, que es el artefacto creado para el cumplimiento de los fines comunitarios, es el esencialmente obligado a explicitar éstos y hacerlos accesibles a un control de eficacia, no sólo en el ámbito del sistema político sino en el del sistema administrativo que lo operativiza.

Sin embargo, los politólogos contemporáneos no han abordado este segundo paso: se han quedado en la labor, de por sí excelente, de descubrir y describir los insumos y productos del sistema político—dación, ejecución y adjudicación de normas de condicionamiento y demandas y apoyos ciudadanos—pero sin penetrar en el sistema administrativo que de él se nutre y al que retroalimenta. El segundo paso estaba reservado al grupo *Hoover*, que probablemente le dio, como decimos, sin clara noticia de que acababa de darse el primero.

Los albores de la década de los cincuenta son, por ello, época constituyente: confluye la cristalización del funcionalismo político con el despuntar de una concepción administrativa que impone la primacía de los fines y los convierte súbitamente en elemento endógeno de una programación de corte gerencial que sacude hasta sus cimientos el viejo edificio presupuestario.

Sin embargo, la faena quedó entonces a medio terminar, porque la teoría de los fines no estaba aún suficientemente elaborada por la ciencia política y mal podía la Administración extraer de ella sus mejores nutrientes. Ni la politología ni las demás ciencias sociales habían desarrollado todavía la que hoy se nos presenta como diferencia radical entre dos tipos de fines, los normativos o de gobierno propiamente dichos y los que, aun siendo realizados por entidades públicas de cualquier tipo, no son funciones de gobierno, sino simple producción de bienes y servicios más o menos divisibles en cualquier régimen de mercado y de precios. Cuando la Comisión dice que hay que poner atención a «las cosas que el Gobierno hace» está usando todavía el término Gobierno (con mayúscula estructuralista) como entidad, institución, organismo o artefacto singular o plural; y en tal sentido es bien cierto que a las entidades públicas (lo que suele llamarse Estado en nuestro mundo latino, con todas las consecuencias

de tan formidable imprecisión terminológica), tanto incumbe la pura función política de gobierno (con minúscula funcional) como la producción de innumerables otras cosas ajenas a aquella esencia gubernamental, desde producir bienes y servicios industriales, agrarios, comerciales o bancarios hasta servicios de educación, salud o previsión, sea para venderlos a precios monopolísticos o concurrenciales o para subsidiar todo o parte de su precio. Porque cierto es que esos dos tipos de cosas, condicionar por un lado las decisiones de los gobernados mediante regulaciones, incentivos, propaganda, promociones, prohibiciones, orientaciones y demás instrumentos capaces de influir eficazmente el proceso decisorio gerencial, y producir, por otro, cualesquiera otros bienes y servicios, son cosas «hechas» por las entidades estatales, públicas, gubernamentales o como queramos estructuralmente denominarlas; pero sólo las primeras son gubernamentales si entendemos este término en el sentido de acción de condicionamiento del gobernante sobre el gobernado dentro de un modelo integral de sistema político.

En los años siguientes a 1950 aparecen los libros claves del funcionalismo: *El Sistema Social*, de PARSONS; su *Economía y Sociedad*, en colaboración con SMELSER y, muy en particular, *El Sistema Político* y el *Esquema para el Análisis Político*, de EASTON, donde el modelo de las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados se presenta en identidad formal con las relaciones insumo-producto de la economía; el Gobierno, como la empresa, atiende las demandas y recibe los apoyos de su clientela para producir «asignaciones autoritarias de valores a la comunidad». Este concepto de asignación autoritaria de valores por la triple vía de dar normas (legislativamente), hacerlas cumplir (ejecutivamente) y adjudicarlas (judicialmente) brota ya claramente orientado a la definición del condicionamiento como el único producto genuinamente gubernamental, o, dada la definición funcional del gobierno, como tautología: Gobierno deben ser sólo las instituciones que efectivamente gobiernan, cualquiera que sea la morfología, organización o régimen jurídico en que estén instalados para ello, y es posible clasificar, segmentar y valorar sus fines con precisión pareja a la que usa la economía para analizar sus productos sin tomar en cuenta para nada las modalidades organizativas en que se contienen.

Sin embargo, ni EASTON ni ninguno otro de los pioneros de la nueva escuela política se han preocupado de trazar enfáticamente la radical

diferencia entre los productos autoritarios como emanación consustancial e irrenunciable del poder gubernamental y todos esos otros productos que no son sino bienes y servicios susceptibles de producción privada y que de hecho asumen, más o menos esporádica (plantas industriales) o permanentemente (escuelas), las organizaciones públicas de unos u otros países. Cuando los politólogos definen los productos gubernamentales usan, casi siempre con consistencia, ejemplos de fines gubernamentales típicos; pero aquí y allá, diseminados entre sus páginas, aparecen a veces referencias a esos otros productos, igualmente demandados y apoyados por la comunidad gobernada—construcción de parques, servicios de agua, transportes, etc.—que, a fuer de trufas para ampliar el espectro gastronómico, alteran el sabor de la carne administrativa.

Vivimos ahora otra época constituyente, destinada a dejar fuera del modelo de acción gubernamental todo fin distinto del condicionamiento político, retroalimentado por la participación ciudadana, sobre el qué, cuándo, cómo, cuánto, en dónde, por qué y para qué de ese condicionamiento. Obsérvese que ello no significa dejar a los demás bienes y servicios prestados por las organizaciones públicas fuera del ámbito de la Administración pública y, por ende, del Presupuesto por Programas, sino tratar a unos y otros de acuerdo con las pautas administrativas propias de esa radical diferenciación, de modo que todos los sistemas administrativos (la administración de recursos humanos, materiales y financieros y la programación, formulación, ejecución, contabilidad y control de las relaciones cuatripartitas entre insumos y productos) se adecúen a esa radical diferenciación. Los programas de gobierno conducidos por cada ministerio tendrán entonces poco que ver en su morfología presupuestaria con los de producción de bienes y servicios que ese mismo ministerio pueda tener a su cargo, sea concentrados—confundidos—en su propia estructura ministerial (caso aún frecuente de los correos, escuelas y hospitales), sean más o menos desconcentrados o descentralizados en órganos especializados o en entidades tuteladas (telecomunicaciones, transportes o «holdings» industriales).

Emerge así una concepción germinal de lo público (Administración pública, Sector público, Contabilidad pública, etc.), en choque frontal con la tradicional. Lo público deja ya de entenderse como estructura homologada de funciones heterogéneas cuya esencial diversidad se difumina bajo el capote unificador de la organización, la responsa-

bilidad o la autoridad pública y pide asiento en la lumbrera de los fines. Entonces se descubren, al tiempo, dos axiomas demolidores del viejo estructuralismo: uno, que los fines de una universidad, los de una fábrica de alcoholes o los de una tabacalera pública no son fines de gobierno; y otro, que en su esencia administrativa no son sustancialmente distinguibles de los producidos en régimen privado, puesto que tanto unos como otros deben ajustarse a las mismas funciones productivas, iguales parámetros de eficiencia y rendimiento de insumos, iguales prácticas de seguimiento y evaluación, iguales procesos de información y planeamiento y semejante sujeción a la acción de los instrumentos de condicionamiento gubernamentales; y, como colofón estructural inseparable de estas similitudes políticas y económicas, deben adoptar también análogas morfologías.

No es este el momento de examinar a fondo los argumentos tradicionales de diferenciación entre la producción pública y privada de esos bienes y servicios (política de precios, carácter estratégico del producto, ánimo o no de lucro, etc.), porque su inconsistencia la patentiza el carácter contradictorio con que se usan unos u otros alegatos para atacar o defender uno u otro régimen de producción. Pero, en cualquier caso, basta con reconocer que, desde el punto de vista de su «manejo» (eso es administrar) la tabacalera pública ha de microadministrarse con los mismos criterios de eficiencia que la privada y que, por el contrario, la administración de ambas es esencialmente diferente de la de los Ministerios de Industria, Comercio o Trabajo que gobiernan sus actividades, productos, insumos, organización interna o conflictos laborales; y ello vale igual para la administración de la escuela, el hospital, la vivienda, la producción o distribución del petróleo, el laboratorio químico o la electricidad pública o privada. El que la política de precios pueda ser diferente—suponiendo que los precios públicos fuesen consistentemente inferiores o superiores a los privados, lo que es ya un supuesto negado—en nada atañe a la necesidad gerencial, pública o privada, de maximizar la relación insumo-producto dentro de esos máximos o mínimos condicionados, porque incluso si se regala o vende el producto por debajo de su coste de producción hay un punto de equilibrio para minimizar pérdidas y, en su caso, el correspondiente subsidio a la producción considerada de interés social; por otro lado, el argüible carácter estratégico de determinados productos—que frecuentemente se considera como una característica inherente al producto mismo, en vez de como el juicio

de valor político y contingente que realmente es—podrá salvaguardarse igual, mejor o peor en régimen de producción pública o privada según cada situación concreta, sin que exista aún la teoría social capaz de generalizar reglas al respecto (ahí está la industria de armamentos, tanto más estratégicos para la función de defensa nacional cuanto más sofisticados, que se producen a escala mundial por empresas no sólo privadas sino incluso extranjeras y, a veces, hasta adquiridos de países con los que el Gobierno no mantiene las más cordiales relaciones). En fin, si por razones de interés público es políticamente aconsejable privilegiar las calidades, precios, régimen de mercado, especificaciones de la mano de obra o fuentes de financiamiento de cualquier bien o servicio más o menos divisible, el Gobierno puede hacerlo igual mediante su producción pública o por un estricto condicionamiento de los insumos, productos, organización, beneficios, fiscalidad y control de la producción privada. Lo que hoy resulta obvio es que, en cualquier caso, los patrones administrativos de su producción pública o privada son en esencia los mismos y que, por el contrario, la diferencia radical está—sin perjuicio de la homogeneidad subyacente en toda administración institucional orientada por una Teoría General de la Administración—en la gestión de los fines políticos de condicionamiento frente a la de todos esos otros bienes y servicios.

Al haber saltado la Comisión sobre esta valla diferencial, las experiencias presupuestarias a escala mundial de ella derivadas han acusado en gran medida sus nefastas consecuencias. Entronizada la falacia de la homogeneidad funcional de todo «lo público» a fuer de ser públicas sus entidades actoras, el Presupuesto por Programas vino a llamarse y pretender ser en muchos países «El Presupuesto público» en singular, aplicando a todo su contenido material los mismos criterios formales de programación, formulación, ejecución, contabilidad y control. Nadie pareció apercebirse de que entender el Presupuesto público como unidad de gestión opuesta a la privada seguía siendo inevitable resabio de la vieja dicotomía liberal Estado-Sociedad, empeñada en encajar al primero en reglas de administración tan estrictas como diferenciadoras de la consustancial libertad de acción de la segunda. Cuanto es público se nos aparece así, por el mero hecho de serlo, encastrado en unos sistemas administrativos *sui generis* que, para resaltar su esencial diferencia con los privados, empiezan por suponerse iguales o semejantes para toda acción pública: si el servi-

cio de autobuses es público se pretende asimilar su régimen administrativo al del Municipio del que depende y subrayar sus diferencias con la empresa de transportes privados que puede prestar el mismo servicio en parecidas líneas y horarios, con similares vehículos, chóferes y combustibles y con análogos subsidios o impuestos si las condiciones de mercado o la política de precios supone análogas pérdidas o ganancias de explotación.

Los perjuicios prácticos derivados de esta manera de entender lo público corren parejos con la gratuidad teórica de esta confusión de fines. Pensar que el hospital público, por estar concentrado en un Ministerio de Sanidad, tiene más analogía formal con las funciones de gobierno de ese ministerio que con cualquier clínica privada es cerrar los ojos a los principios más elementales de la gestión administrativa y permitir que las morfologías estructurales destruyan las claras líneas de funcionalidad política y económica. En estos años hemos conocido empresas públicas obligadas a programar por anticipado sus gastos, ingresos, tipos de producción o régimen de adquisiciones con similares regulaciones a las existentes en los órganos de gobierno; similar régimen administrativo para los maestros de las escuelas públicas o los médicos de la sanidad social que para las burocracias ministeriales; similares procedimientos reglados para la adquisición de insumos materiales, imponiendo la licitación pública o el concurso de precios a la compra de recursos estratégicos de impostergable urgencia sanitaria, industrial o agraria; sujeción de las empresas industriales al régimen de desembolsos por duodécimos mensuales de su asignación presupuestaria anual; y, por encima de todo ello, intentos de definición y, en su caso, cuantificación similar de los productos políticos del condicionamiento y de los económicos de producción de bienes y servicios, sin parar mientes en que el patrón rector de los primeros debe ser la eficacia—la medida en que inducen en la comunidad los comportamientos programados—y el de los segundos la eficiencia—la relación insumo-producto, productividad o rendimiento de los recursos utilizados.

Ello no significa que los programas de gobierno no deban incluir indicadores de «carga de trabajo», utilización de recursos materiales o costos de actividades; pero lo que queremos recalcar aquí, por contraste con lo que parece más negligido, es que el condicionamiento, por ser el único producto político químicamente puro, es también el único ontológicamente indivisible (tanto en el sentido cuantitativo

de su inconmensurabilidad como magnitud intensiva como en el económico de no poder ser objeto de demanda individualizable) y, por ende, resulta inútil pretender obtener sus costes unitarios. De ahí que, con sano criterio, se haya recomendado de antiguo que las «agencias gubernamentales» no lleven contabilidad de costos, sino simple contabilidad de caja en valores efectivos, lo que en verdad sería perfecto si por «agencia gubernamental» se entendiera siempre y sólo la organización productora del condicionamiento, y ello no es siempre, por desgracia, el caso.

La confusión en la hora de la formulación presupuestaria se traslada inevitablemente a las etapas siguientes de la ejecución, contabilidad y control: se utilizan similares trámites para autorizar trasposos o ampliaciones de partidas en los programas normativos y en los productivos; no es infrecuente encontrar establecida la misma contabilidad de valores efectivos o devengados para unos y otros (¿cuántos servicios de correos llevan a escala mundial contabilidad de costos?); y se somete todo ello a las mismas pautas de control, confundiendo el control de eficacia política con el de eficiencia económica o subordinando erráticamente el uno al otro. Y todo ello a causa de la pretendida homogeneidad formal de unos programas presupuestarios embutidos en la camisa de fuerza de un Presupuesto por Programas incapaz de categorizar rigurosamente ambos tipos de fines públicos.

En los últimos años se ha ido perfilando la tendencia a diferenciar, de alguna manera, los presupuestos normativos de los productivos; pero subsisten aún dos grandes limitaciones. La primera es que la diferenciación se hace todavía a partir de la homogeneidad previa subyacente, con lo que cuanto se predica de común a todo Presupuesto público resulta más notorio y señero que las diferencias específicas. La segunda, que la distinción Gobierno-empresa sigue haciéndose en los tramos discontinuos de sus características estructurales (Ministerios, Establecimientos públicos, Organismos autónomos, Corporaciones públicas, Empresas nacionales, Holdings, Sociedades mixtas, etc.) más que al hilo funcional del continuo político-económico. La solución final se vislumbra aún remota y tal vez requiera una «Tercera Comisión Hoover» para replantearla en toda su dimensión interdisciplinaria.

III. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y ORGANIZACIÓN

En la conmoción interdisciplinaria coetánea del Presupuesto por Programas, los más zarandeados han sido los esquemas tradicionales de organización. Los avances contemporáneos del funcionalismo se han hecho a costa, como no podía ser menos, del estructuralismo, y los frentes ganados por la politología y economía como componentes funcionales de la Administración representan correlativa pérdida de posiciones del derecho como primordial pauta estructural.

El planteamiento es simple por demás. Desde el momento en que la Administración aspira a configurarse como sistema, sus estructuras y funciones han de guardar íntima conexión recíproca, sin que la acción precondicione a la organización más que ésta a aquélla. Para el análisis sistémico, que es la forma más simple de entender y aplicar pragmáticamente el pensamiento funcional-estructuralista, la función es la acción y la estructura el soporte estable y límite operativo de la acción que, a su vez, se vivifica en ella, de modo que función sin estructura o estructura sin acción son categorías conceptuales inoperantes que sólo pueden cobrar realidad en su interacción sistémica. Las relaciones políticas y económicas generalizadas por sus respectivas teorías puras del poder y del equilibrio marginal sólo cobran valor social en su conexión empírica con la realidad cultural y jurídica de cada sistema o ente histórico y viceversa: el orden jurídico sólo se realiza históricamente cuando desciende del Olimpo una teoría pura del derecho para llenarse de los contenidos teleológicos y axiológicos operantes en cada grupo social. Pero esta explicación, que es la misma de cualquier sistema natural—respiro porque tengo pulmones y éstos son tales en la medida en que con ellos respira mi sistema respiratorio—sólo recientemente se va abriendo camino en la Administración como ciencia de síntesis entre categorías estructurales y funcionales; y no ha llegado aún a calar hondo en las Administraciones públicas y, en particular, en las de predominio estructuralista como son todas las latinas, cuya tendencia general es a encajar *a fortiori* la función en la estructura, sacrificando la eficacia y eficiencia de la acción al formalismo del ordenamiento vigente.

Existen, por supuesto, buenas razones históricas y metodológicas para explicar que ello sea así. Toda estructura es, por definición, estable, al menos durante el tiempo necesario para referenciar a cada

una de las funciones que discurren por su cauce, como el río sólo es tal mientras la acción del agua se mantiene estructurada dentro de la regularidad de su lecho y, más allá de éste, se desborda en errático desorden fáctico. La acción administrativa, hecha de materiales políticos y económicos, sólo puede ordenarse en el marco estable de un orden jurídico interno y externo (estatutario y estatal), que señale los límites de la acción administrativa y mantenga la estabilidad del sistema. La estructura es, por definición, más permanente que la función, porque ésta se agota en cada acto de realización, y lo que hace el pensamiento estructuralista es privilegiar esa estabilidad referenciadora fuera de la cual la función carece de sentido histórico y se desparrama en una inundación de hiperfactualismo asistémico, del mismo modo que el funcionalismo viene a hacer todo lo contrario: anteponer la acción como variable independiente del sistema y exigir que la estructura, si pretende mantener su eficacia, se acomode constantemente a las exigencias funcionales del sistema. Ahora bien, como acabamos de decir, el pensamiento liberal, que es el que ha contribuido más a la cristalización de los modelos administrativos vigentes, es de corte predominantemente estructuralista y en el área de las Administraciones públicas latinas lo es sobremanera: cuando éstas se diseñan, en pleno liberalismo decimonónico, ponen especialísimo énfasis en acotar la acción del Estado dentro de las estructuras rígidas de un Derecho administrativo meticulosamente ordenado, capaz de actuar como salvaguardia necesaria frente a todo exceso de poder, extravasamiento de atribuciones o desborde de competencias que lleven a la acción pública más allá de lo estrictamente regulado material y procesalmente en leyes y decretos, órdenes y reglamentos, sobre límite de gastos e ingresos, delegación de facultades, sustituciones, avocaciones, responsabilidades, suplencias y demás cauces limitantes y ordenadores de la acción. El presupuesto tradicional está inserto en este marco típico: es sólo un límite de gastos e ingresos distribuidos entre entidades y órganos, y por partidas genéricas y específicas destinadas a limitar «lo que el Gobierno compra», cuánto y con qué, en la mejor tradición pre-iheringuiana de que los fines no forman parte del sistema jurídico y, por ende, de los presupuestos públicos.

La colisión se hace así inevitable. Pedir que el presupuesto contenga y, más aún, con carácter prioritario, los fines, es golpear frontalmente al formalismo estructuralista, dinamizar la organización según criterios contingentes de eficacia y eficiencia, aumentar la capacidad dis-

crecional de los gestores públicos a todos los niveles, llevar su responsabilidad más allá del control de legalidad para imputarles los resultados y las funciones de rendimiento y, en fin, acabar con la dicotomía Estado-Sociedad en cuanto supone una distinta filosofía de gestión para lo público y lo privado. Porque tratar de acercar las reglas, mecanismos y escalas de valores de la gestión pública a los de la privada es desarmar, *pari passu*, las peculiaridades de las normas, órganos y procesos pautados por un formalismo jurídico-público entendido más como protección de la ciudadanía frente al poder que como palanca de eficacia y eficiencia gubernamental.

El Presupuesto por Programas implica un reforzamiento del derecho estatutario generado endógenamente por cualquier ente personificado, tan flexible como se precise para compatibilizar estabilidad y efectividad, frente al ordenamiento macrojurídico homologador y simétrico de las entidades públicas. La estructura tradicional de cualquiera de ellas consiste en una sucesiva regimentación de compartimentos: Ministerios progresivamente divididos en Subsecretarías, Direcciones, Subdirecciones, Divisiones, Secciones, etc.—a la mejor usanza weberiana—en los que autoridad, delegación, responsabilidad y poder de revisión descienden verticalmente por una cadena jerárquica de corte castrense y donde todo acto administrativo lo es sólo en la medida que se conforme rigurosamente a los estereotipos procedimentales: por falta de firma o sello, supresión de trámite u omisión de instancia la acción administrativa queda en suspenso: el Gobierno «deja de hacer» lo que le incumbe porque no hay función más importante que mantener el ordenamiento.

Esta función de mantenimiento explica la estabilidad a ultranza de normas, órganos y procesos tradicionales. Los ordenamientos latinos tratan de resolver, primordialmente, el problema de sus morfologías; en busca de una clasificación coherente de la organización, y descansan sobre ella como Hércules sobre sus trabajos. Distribuir consistentemente competencias entre niveles de gobierno y poderes del Estado, entre unos y otros ministerios y entre los órganos de cada uno, entre entidades centralizadas y descentralizadas, entre empresas y servicios públicos; entre órganos de vigilancia y de gestión y entre toda la creciente fauna tipológica en que se complace el Derecho administrativo hasta alcanzar un mapa integral de la Administración pública donde cada órgano tenga su radio de acción perfectamente determinado, sin superposiciones, lagunas ni incoherencias, es la as-

piración suprema del modelo juridizado, en el que lo verdaderamente importante es que, cuando el Gobierno tenga que hacer algo, se sepa dónde, con cuánto y con quién lo hará. Pero el «qué hacer» —el quehacer gubernamental mismo— no se plantea: se supone que una vez lista la estructura para funcionar lo hará eficaz y eficientemente por sí misma.

Las corruptelas a que aboca este modelo burocrático han sido patentizadas por la ciencia administrativa contemporánea en términos de ineficiencia, deterioro motivacional, conflicto personal, inflexibilidad, autoritarismo, estratificación social, conformismo, apatía, falta de comunicación, etc. Pero lo más obvio es la indeterminación, erratismo, volatilidad e inconsistencia de los fines, que es la contracara de la «ad-hocracia» que en seguida nos ocupará. La buropatía consiste, como ha señalado ETZIONI, en la improvisación o reacomodo de la función para garantizar la supervivencia de la estructura: toda organización tiende a perpetuarse y, para sobrevivir a la obsolescencia o agotamiento de sus fines, acaba «haciendo cosas» que no tienen nada que ver con las funciones para las que fue creada. Esta involución ha sido empíricamente detectada y doctrinalmente generalizada para cualquier tipo de entidades, públicas o privadas; pero el hecho de que en las públicas no se expliciten los fines originarios abona aún más esta patología estructuralista que permite a veces la inercia de normas, órganos y procesos teleológicamente desfasados y otras la adopción de metas irrelevantes o desconectadas del fin institucional.

La reacción funcionalista a este estado de cosas corresponde también al período que aquí conmemoramos. En los años cincuenta y sesenta el modelo weberiano sufre los embates del conductismo, del análisis de sistemas, de la teoría sociológica de la acción y de la nueva politología, y llega a diseñar, en su extremo contrario, una acción administrativa totalmente libre de constreñimientos estructurales, donde las pautas organizativas se fijan *ad hoc* para el logro de cada fin institucional particularizado. Al vaticinar el triunfo futuro de esta «ad-hocracia», TOFFLER supone que la organización será tan móvil, adaptativa, flexible y cambiante como sea preciso para asegurar, en cada caso, la consecución eficaz y eficiente de los fines, trocándose la jerarquía en coordinación, la autoridad en liderazgo, las potestades regladas en discrecionales, los órganos en marcos pragmáticos, los cuerpos de carrera en grupos de trabajo y las actividades genéricas en resolución de problemas específicos.

El Presupuesto por Programas aparece en el momento histórico de este cambio orientativo; en qué medida puede ser su causa o consecuencia se nos queda en el tintero. Pero nacido en un hábitat administrativo como el norteamericano, donde las estructuras jurídicas gozan de una flexibilidad mucho mayor que las latinas, plantea, como elemento organizacional matriz, la determinación en cada programa de una Unidad Ejecutora Responsable. La adopción del sistema en los distintos países ha conocido así, durante todos estos años, la antítesis entre la organización permanente y la atribución de responsabilidades *ad hoc* para cumplir cada programa; antítesis tanto más seria cuanto más breves hayan de ser los programas en el tiempo, más específicos sus productos, más alejada y reglamentada la provisión de sus insumos y más acrisolado el modelo jerárquico. En el extremo ideal, un programa puede encajar perfectamente en las competencias preestablecidas para un órgano existente y se albergará en él con la misma facilidad que el caracol en su concha; en el más desorbitado, el programa cortará o interferirá las competencias de una variedad de órganos de diversa jerarquía y heterogéneas atribuciones, el logro de sus objetivos será tan breve o especializado como para no justificar el cambio organizativo, e implicará conflictos de jurisdicción o pluralidad de autoridades. Entre ambos extremos, la dialéctica de la programación buscará siempre acomodo entre la organización *ad hoc* y la permanente, lo logrará en mayor o menor medida y refinará progresivamente sus métodos de compatibilización.

Esta crisis del formalismo organizativo no se genera sólo por la pujanza del funcionalismo sino, tal vez en mayor medida, por la otra pauta normativa que, con el derecho, coestructura todo quehacer administrador: el comportamiento institucional o grupal. «Las cosas que el Gobierno hace» las hacen grupos o colegios de hombres, y las hacen no sólo dentro de unos patrones jurídicos estereotipados sino también en el marco valorativo e interpretativo al que la sociología diferencial, la antropología, la psicología y el behavioralismo han prestado especial atención en estos treinta años.

Durante esas décadas el avance científico en materia de conductas colectivas ha sido tan impresionante como para hacer de la psicología social un nuevo ámbito disciplinario directamente utilizable por la nueva ciencia administrativa. Los estudios sobre comportamiento burocrático o estamental han desembocado en unos postulados y axiomas de «organización informal» que cobran primacía creciente sobre

la jurídico-formal, tanto en la formulación de modelos teóricos como en las propuestas de reforma de las entidades públicas y privadas. Aunque tal vez estamos ya de vuelta del extremo álgido de años recientes en que se hizo de la organización informal la única operativamente relevante, la teoría administrativa la ha dotado ya de carta de naturaleza, junto a la otra, como elemento decisivo del análisis interdisciplinario.

El Presupuesto por Programas nace y se desarrolla en paralelo con este nuevo ingrediente de la Administración pública y en su configuración acusa la importancia creciente de las motivaciones y actitudes de gobernantes y funcionarios para el logro de los fines públicos. Como se acaba de señalar, el concepto mismo de programa está reclamando una estructura más móvil y flexible que la jurídico-formal tradicional, y ello exige, en buena medida, tomar en cuenta los comportamientos espontáneos del recurso humano tanto, al menos, como sus actividades reglamentadas; porque cualesquiera que éstas sean, el éxito del programa dependerá, en grado sumo, de los desempeños reales. Y esto, que es cierto en cualquier proceso de gestión, habrá de serlo mucho más en los programas normativos o de gobierno propiamente dichos, donde no existen los mecanismos de control de eficiencia típicos de los programas productivos y en los que la inercia, conformismo, adocenamiento o desinterés funcional pueden vivir larvados por largos períodos, sin que se encienda ninguna luz roja de alerta ante niveles intolerables de improductividad.

El programa presupuestario ofrece para ello una ventaja inicial sobre el tradicional: el funcionario queda específicamente adscrito a un fin, le es dable medir su esfuerzo en términos de evaluación de sus actividades y apreciar su grado de cooperación en la obtención de resultados concretos. El sentimiento de pertenecer a un equipo de trabajo que concite el esfuerzo grupal y comprometa recíprocamente a sus integrantes parece capaz de crear vínculos más dinámicos que la mera pertenencia a los cuerpos formales de la Administración tradicional. Se sirve a un cargo en lugar de pertenecerse a un cuerpo, y es en ese grupo, disciplinariamente heterógeno y teleológicamente unificado, donde las situaciones, aspiraciones, estímulos, actitudes y tendencias del funcionario pueden identificarse más positivamente con los fines y medios programados, las actividades exigidas, la labor de equipo, la coordinación y la responsabilidad.

La polémica doctrinal sobre las ventajas e inconvenientes del sis-

tema norteamericano de acceso al cargo *versus* el europeo de ingreso en los cuerpos de carrera no ha sido aún resuelta y podrá no serlo nunca. Pero el hecho mismo de mantenerse viva —y los avatares del *Senior Executive Service* norteamericano pueden ser el mejor ejemplo— refleja esa dialéctica entre las doctrinas que respaldan ambas posiciones: un régimen europeo de servicio de carrera y reclutamiento personal, apoyado en los principios de la Escuela de Relaciones Humanas, que pone más énfasis en las potencialidades genéricas de las personas para atender con versatilidad diferentes cometidos, y un régimen funcional de adscripción especializada a cada cargo concreto para el desarrollo de cometidos específicos basados en los postulados de eficacia y eficiencia de la «Gerencia Científica». Los argumentos doctrinales y las experiencias prácticas han dado tantas vueltas a favor y en contra de cada extremo que el predominio de uno u otro sistema va acompañado de las suficientes salvaguardias, excepciones, experiencias piloto contrarias y propuestas de reforma como para acercar y compatibilizar, más cada vez, ambos tipos de organización. El Presupuesto por Programas es un empeño más hacia ese acercamiento.

IV. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y ÁMBITOS ECONÓMICOS

La tercer área revolucionada por el nuevo presupuesto es la económica: ello es obvio en múltiples aspectos, empezando, naturalmente, por los financieros. Hay uno, sin embargo, sobre el que quizá no se ha reflexionado bastante desde la perspectiva administrativa y que creemos de importancia capital: el papel decisivo del Presupuesto-Programa en la delimitación de la frontera macro-micro de la Administración gubernamental.

Las entidades administrativas, de las que el Gobierno es una peculiar especie dentro del género, son grupos sociales intermedios cuyo proceso gerencial interno sigue, con las peculiaridades del caso, la pauta de autómenejo endógeno de cualquier sistema: determinación de su conexión de fin, adecuación de medios, organización propia y comportamiento adaptativo a su circunstancia por retroalimentación con los demás elementos del supersistema relevante. De aquí que las cuatro ciencias particulares que producen la síntesis administrativa—economía, derecho, psicología social y politología—se vean obligadas a es-

cindir sus respectivos núcleos científicos en subsistemas teóricos capaces de rigorizar el conocimiento de ambos lados de la frontera institucional: el interno, gerencial, endógeno o microadministrativo, y la circunstancia relevante que opera en el ámbito nacional y cuyas relaciones, causas y efectos no son imputables a la gerencia institucional. Sobre tal hipótesis hemos recogido y aprovechado la reciente distinción psicológica entre cultura o carácter nacional y comportamiento institucional, revisado la poco clara distinción entre macro y micropolítica, sustituido el tradicional binomio del Derecho público y privado por el estatal-estatutario y, en fin, aceptado *prima facie* la acrisolada de macro y microeconomía. Con los cuatro sistemas microscópicos se construye la microadministración o manejo científico de cualquier entidad pública o privada, y con los macroscópicos, la macroadministración o circunstancia relevante de ese sujeto institucional en el seno de la comunidad nacional.

El Gobierno, como institución administrativa, tiene, como toda otra, sus fines y medios, organización formal e informal y mecanismos decisorios. Lo que le convierte en especie original y radicalmente distinguible de cualquier otra es la naturaleza peculiar de su único producto típico, genuino e insustituible que es el condicionamiento eficaz de las decisiones ajenas que forman el colectivo nacional o local por razones de interés público. Y así, mientras cualquier otra entidad, pública o privada, tiene su frontera institucional más o menos claramente delimitada, permitiendo separar operativamente la gestión microadministrativa de sus elementos endógenos (elaboración de sus propias normas jurídicas, control de los comportamientos institucionales, adecuación eficiente de sus medios y determinación de sus propios fines) y la macroadministrativa de su inserción en el ambiente, el Gobierno es la única institución en la que esa distinción está diluida y operativamente dificultada por la extrema porosidad de su frontera: si su producto es gobernar y ello sólo significa influir las decisiones microadministrativas de todos los demás sujetos de la acción social (hacer que los demás hagan o no hagan algo, sin hacer él, por sí mismo, ninguna otra cosa), tal producto queda ya fuera de la frontera institucional, con lo que es, a la vez, macro y micro: de una parte, todo Gobierno ha de adecuar sus medios escasos a la consecución de sus fines, y, de otra, esos fines suyos consisten en modificar de alguna manera las decisiones ajenas para maximizar la ecuación de equilibrio social, porque su ocupación, fin, objetivo y razón de ser

misma es precisamente ocuparse de lo ajeno en cuanto tiene dimensión de interés público.

El examen de esa confluencia de valores macro y microadministrativos en la administración gubernamental constituye el objeto propio de la teoría administrativa del Gobierno. Dejando de lado al descubrir cómo operan esos controvertidos planos de transformación macro-micro en las tres primeras ciencias sociales citadas, volvamos la mirada al menos conflictivo campo de la distinción entre macro y microeconomía desde la perspectiva del programa presupuestario.

El Presupuesto-Programa se nos aparece como uno de los instrumentos capaces de operativizar esa frontera. En primer lugar, porque toda la función productiva pública es, como ya hemos reiterado, tan microadministrativa como la privada y tan gobernable como ella por los programas normativos. No corresponde a los gerentes de las entidades públicas productoras de bienes o servicios averiguar qué pasa más allá de la frontera microadministrativa de su ámbito institucional; no les incumbe pasar juicio de valor sobre las consecuencias de su gestión para el colectivo total, ni determinar los efectos macroeconómicos de sus operaciones, ni formular criterios de política sectorial, ni preocuparse de si con ello contribuyen a mejorar o empeorar la redistribución del ingreso o la justicia social; ello es función indelegable de los órganos políticos titulares del condicionamiento, únicos responsables de la decisión macroadministrativa. No cumple al jefe de la oficina de Correos determinar qué plazas remotas del país deben servirse a pérdida, ni el precio subsidiado o recargado de las encomiendas; ni es función del director de una escuela pública fijar la política educativa de su centro; ni corresponde al comandante general del Ejército determinar la política de defensa; ni al gerente general de Paradores la política turística. Eso es oficio de los ministros respectivos, administrado por los correspondientes programas de gobierno. El único oficio de esos gerentes es, como el de los privados, maximizar su función productiva dentro de los parámetros de condicionamiento político que pueden recaer sobre ellos en igual, mayor o menor medida que sobre los privados (y no son pocos los casos históricos en que tal condicionamiento es menor, en extensión e intensidad, que el que recae sobre éstos últimos). Y en segundo lugar, porque los programas normativos cuentan con instrumentos de formulación, ejecución, contabilidad y control diseñados para servir, los unos, a la dinámica interna de la institución gubernamental como si de cualquier

institución productiva se tratase, y los otros, a su proyección macro-económica.

Los instrumentos que hacen posible atender simultáneamente a esa doble vertiente son los dos juegos de clasificación presupuestaria de gastos e ingresos, juegos que, siendo perfectamente independientes entre sí, se derivan, sin embargo, el uno del otro: el primero, formado por las tres clasificaciones primarias del gasto por su objeto y su organización formal y del ingreso por su origen, sirve sólo a la cara micro-administrativa del Gobierno como persona jurídica sujeto de derechos y obligaciones y gestor de su propio proceso microadministrativo eficiente; el segundo, integrado por las dos clasificaciones secundarias —reclasificaciones— del gasto según su función política sectorial y subsectorial y del gasto e ingreso según la significación macroeconómica de sus saldos, sirve también sólo a la cara macroadministrativa del Gobierno como defensor del *statu quo* liberal, promotor del crecimiento o estabilidad desarrollista, redistribuidor socialista del ingreso nacional, o cualesquiera otros valores que, como gobernante, decida «imponer autoritariamente a la comunidad» (esa es, por cierto, la definición de EASTON del sistema político).

La afirmación de que cada uno de ambos juegos de cuentas sirve sólo a la vertiente macro o a la micro de la acción gubernamental es rotunda y categórica. Nada tienen que ver la clasificación económica y funcional de las transacciones públicas con la microadministración gubernamental, y nada el objeto o distribución organizativa del gasto ni el origen administrativo del ingreso con los efectos macroeconómicos de la acción pública. Toda confusión sobre la naturaleza de ambos juegos de cuentas y todo intento de elaborar «algo» a medio camino de los dos significa fractura de ámbitos y aboca al fracaso de la responsabilidad gubernamental a ambos lados de la valla. Los valores macroadministrativos de las cuatro ciencias básicas no son suma algebraica de sus correspondientes contrapartes microadministrativas, y en el caso de la economía, que es el que ahora nos ocupa, definitivamente no lo es. La riqueza nacional no es la suma de las riquezas institucionales, como anticipó hace casi ya dos siglos LAUDERDALE. Hay Gobiernos ricos en países pobres, y viceversa; Gobiernos eficientemente administrados que son incapaces de condicionar eficazmente las magnitudes macroeconómicas, y otros que, pese a sus despilfarros, gobiernan con eficacia. Una cosa es administrar eficientemente la burocracia pública y otra combatir eficazmente el desempleo nacional o

mediar con éxito en los conflictos laborales del país; bien diferente administrar los recursos del Fisco que influir con ellos en la oferta monetaria, en la redistribución del ingreso o en la estabilidad económica. Otra cosa será que, por razones de tamaño, el empleo, las finanzas o la capacidad de compra del Gobierno tenga mayor influencia en el colectivo que el resto de las instituciones administrativas, lo que es igualmente cierto en el caso de algunas transnacionales cuyo presupuesto es mayor que el de los Gobiernos de ciertos países centroamericanos en que operan. Pero ello no justifica que el ministro de Economía lo sea también de Hacienda —o que el de Trabajo lo sea también del servicio civil—, aunque ese es un tema de organización al que ahora hurtamos la pluma. Lo que importa es reiterar que macro y microeconomía, siendo dos subsistemas del mismo sistema científico, se cierran cada uno en torno a axiologías propias y se operan, por ende, con instrumentos y técnicas que agotan su vigencia en el ámbito del respectivo subsistema y no admiten su traslación al otro.

Todo esto era conocido en la etapa preprogramática; lo que faltaba era asociar ambas vertientes sin que ello condujese a confundirlas. Los dos juegos de cuentas operaban independientemente e incommunicados entre sí, a cargo de distintos órganos y autoridades. Las proyecciones macroeconómicas podían servir de orientación al volumen, naturaleza y saldos de los gastos e ingresos presupuestarios, y el cierre de cuentas del ejercicio alimentaba, a su vez, la consolidación de las cuentas nacionales; pero faltaba el nexo operativo entre ambos, capaz de vincularlos sin solución de continuidad, de tal suerte que, sin merma de su utilización separada, se hiciese notorio el cordón umbilical.

El Presupuesto-Programa cumple este objetivo a todo lo largo de su trayectoria al convertir al programa en unidad de asignación de recursos, de gestión de metas, de centro de imputación de responsabilidades, de contabilidad y de control, sin desmedro de su ulterior integración como subsistema de sistemas progresivamente más amplios.

El proceso presupuestario se inicia con la programación, apertura o identificación de programas en el seno de cada entidad gubernamental. La decisión sobre cuántos y cuáles habrán de ser éstos es típica e indelegablemente política, puesto que es el armazón del plan anual de acción del Gobierno; sin embargo, está profundamente afectada por consideraciones microadministrativas. El punto de partida es la clasificación funcional como instrumento político; pero al desconsolidar

progresivamente cada función en subfunciones, programas, subprogramas y cualesquiera otros escalones intermedios entre el agregado funcional y el último nivel de desconsolidación programática al que se investirá de la característica esencial de unidad de asignación, van cobrando progresiva importancia las consideraciones sobre el número, dimensión, facilidad de manejo, vinculación a los centros de costes, homogeneidad y significación de las metas, relevancia de las cuantificaciones, complicación del seguimiento, capacidad contable instalada, etcétera, de tal suerte que lo que empezó, valorándose, analizándose y decidiéndose como una pura categoría macroeconómica y política —la función de defensa nacional o de agricultura como expresión de las políticas sectoriales del Gobierno— acaba siendo, en el otro extremo del continuo de la desagregación, una lista de unidades de asignación de recursos en cada una de las cuales se han ido perdiendo las connotaciones políticas y acrecentándose las microadministrativas. Si, por ejemplo, la desconsolidación del sector transporte procede según un continuo del tipo: transporte terrestre-carreteras-señalizaciones de tráfico-señalización de caminos de baja velocidad, etc., hasta llegar, por un proceso tan teóricamente legítimo como técnicamente desorbitado, a identificar como programa presupuestario la colocación de un cartel en el kilómetro 83 de la carretera Madrid-Irún, el peón caminero gestor de tal programa se sentirá en ínfima medida responsable de un programa político, pero le serán exigidas las responsabilidades gerenciales del caso por la eficiencia en el uso de los recursos utilizados y por la visibilidad, solidez y seguridad de la colocación del cartel. Y por la vía de esa vinculación progresiva, la esencia gerencial de ese programa quedará indisolublemente ligada a la política sectorial del transporte.

Mientras el proceso de programación arranca de la dimensión microadministrativa de las funciones de gobierno y termina en la identificación de la unidad microadministrativa que es cada programa, el de formulación procede en sentido contrario: su misión es seleccionar y comprometer los insumos y productos que habrán de determinar la acción de cada programa, para comprobar, acto seguido, si de las relaciones interprogramáticas involucradas se habrán de seguir los efectos macroeconómicos buscados. Para cada programa se presupuestan los gastos por su objeto y los ingresos por su origen, que son las categorías operativas de una gestión eficiente: determinar las cosas que el Gobierno compra y las fuentes de financiamiento que

pagarán por ellas. Pero al consolidar los gastos e ingresos, así clasificados, de todos los programas gubernamentales, se procede a su reclasificación económica para determinar sus implicaciones sobre la estabilidad, la redistribución del ingreso o la formación de capital. El mismo documento presupuestario contiene así las clasificaciones básicas a nivel de cada programa y las reelaboraciones macroeconómicas del agregado; si se construyen tablas de doble entrada para cruzar la clasificación económica con el objeto del gasto y con el origen del ingreso, las filas señalarán al administrador los recursos y compras jurídicamente comprometidos, y las columnas, al analista político, los componentes estratégicos de la acción financiera del Fisco.

En la tercera etapa, el presupuesto se somete a la discusión parlamentaria. Un documento así construido contiene todos los elementos requeridos para el debate legislativo: de una parte, se someten al Congreso propuestas concretas de acción y se señalan responsabilidades gestoras a las distintas unidades ejecutoras jerárquicamente subordinadas a cada ministro o autoridad política; de otra, se le somete un plan global de actuación financiera sobre la coyuntura económica. Si el Congreso cuenta con el apoyo técnico del caso para comprobar la corrección de esos procesos de conversión macro-micro, podrá introducir las modificaciones que desee, ora en los agregados totales ora en programas concretos, alterando los componentes estabilizadores o redistribuidores sin distorsionar más de lo imprescindible la acción programática, o viceversa: podrá suprimir o reforzar programas selectivos sin afectar a los agregados macroeconómicos en los que se juega la política compensatoria, desarrollista, socialista, liberal o conservadora que se desea respetar.

En cuarto lugar, el proceso de ejecución presupuestaria sigue a caballo de ambas vertientes: la legislación del presupuesto funcional otorga, por un lado, una mayor discrecionalidad gerencial en el manejo de los recursos, permitiendo traspasos de partidas dentro de cada programa o grupo de programas con mayor flexibilidad que el tradicional; de otro, suele introducir restricciones selectivas en los traspasos que puedan comprometer los efectos macroeconómicos buscados, tales como prohibición de traspasos de partidas de gastos de capital a corrientes, de transferencias a gastos efectivos, etc., según las implicaciones políticas de esas transacciones.

En la etapa de contabilización y registro, ambos juegos de cuentas siguen ruta separada y técnicas diferenciadas bajo autoridades dis-

tintas: a nivel de programa, la contabilidad de caja y costos (esta última sólo para los programas productivos), permite la exigencia de responsabilidades por la legalidad y oportunidad de ingresos y gastos e incumbe a los órganos de preauditoría y cierre de cuentas; a escala macro, las consolidaciones de la clasificación económica forman parte de las cuentas nacionales que preparan las oficinas de planificación u otros órganos de orientación de la política financiera. Y, en sexto y último lugar, un juego de cuentas se dirige a exigir la responsabilidad gerencial de cada programa sobre todos y sólo los elementos endógenos bajo autoridad de la unidad ejecutora; y otro, a la evaluación de los efectos de la política financiera sobre el ahorro gubernamental, las tendencias monetarias, la balanza de pagos, la formación de capital público o las redistribuciones en dinero o en especie.

Macro y microeconomía quedan así «juntas, pero no revueltas» en el documento presupuestario, porque la frontera programática marca la línea divisoria entre eficiencia gerencial y acción del Fisco sobre la economía nacional.

* * *

Presupuestando productos e insumos humanos, materiales y financieros, actividades corrientes y proyectos de inversión, órganos ejecutores y unidades responsables del programa, se formula el Presupuesto por Programas. A la Comisión Hoover debemos, en primer lugar, esa ampliación de objeto del sustantivo «presupuesto» y del verbo «presupuestar», que rompe con la etimología del *budget* franco-inglés como tesoro, bolsa o caja de caudales, y lo extiende a la totalidad del compromiso gestor. Pre-supuestar es pre-suponer, comprometer por anticipado y vincular jurídicamente al ejecutor por todos y cada uno de esos aspectos relevantes allénde las estrechísimas fronteras de la administración financiera. La continua revisión, perfeccionamiento y relanzamiento de nuevas técnicas presupuestarias (PPBS, RCB, Libros Blancos, Base Cero, etc.) tienen todas, como punto de partida, esa que hoy nos parece verdad tautológica del Presupuesto integrado y que tuvo en la Comisión Hoover su primera afirmación.

Pero esas nuevas técnicas presupuestarias, por ser sólo técnicas, no permean el sustrato conceptual que alimenta a la teoría adminis-

ORIGEN DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

trativa. La revolución científica de la Administración apenas está comenzando en nuestros días, y, a ese nivel de profundidad, los sedimentos de la Comisión nos parecen los más señeros de cuantos han sido aportados por las teorías y técnicas presupuestarias en toda la historia de la Administración pública.

