

«Del presupuesto por programas al management estratégico del gasto público: nuevo papel del Ministerio de Hacienda»

En este trabajo se describe y analiza en primer lugar los ajustes macro presupuestarios y las reformas en la gestión financiera que en la última década han pretendido potenciar la postura dominante de los Ministerios de Hacienda en Europa. Posteriormente se cuestiona el alcance de dichas reformas y se plantea la necesidad de un nuevo marco teórico para mejorar la capacidad de adaptación de la gestión financiera al contexto presupuestario en el que se desarrolla. En último lugar se proponen y analizan nuevas líneas de actuación para que el Ministerio de Hacienda ejerza un papel de liderazgo estratégico presupuestario que supere las limitaciones de la presupuestación por programas para responder a situaciones de incertidumbre e inestabilidad.

Lan honetan, Europako Haziendako Ministraritzetan azken hamarkada honetan nagusitutako postura potentziatu nahi izan duten doikuntza makro-presupuestarioak eta finantzen gestioak erreformak deskribatu eta aztertzen dira lehendabizi. Eta gero, erreforma horien eragina zalantzan jartzen da eta marko teoriko berri baten beharra planteatzen, finantzen gestioa zein testuingurutan garatzen den kontu, horretara hobeto egokitzeko gaitasuna hobetzearen. Eta azkenik, iharduketa-modu berri batzuk proposatu eta aztertzen dira, arren eta Haziendako Ministraritzak aitzindari-rol estrategikoa bete dezan aurrekontuen arloan, programen arabera aurrekontugintzen mugak gaindituz, horrela zalantza-balantza eta egonezintasuneko egoerei erantzun ahal izateko.

This paper initially concentrates on describing and analysing the macrobudgetary adjustments, as well as the reforms related to financial management, which have been implemented in this last decade in order to strengthen the powerful position of the Treasuries in Europe. The scope of these reforms is then questioned to the point that the author proposes the need for a new theoretical framework, if financial management is to be better adapted to the budgetary context where it is developed. Finally, new action lines are both proposed and analysed, so that the Treasury play an active role as a strategic leader in budgetary matters, in such a way that the limitations imposed by programming budgeting, when dealing with uncertain and unstable situations, can be overcome.

1. **Desorientación tras el fracaso del presupuesto por programas.**
 2. **Medidas para el control del gasto desde los ochenta.**
 3. **Adaptación del modelo presupuestario a cada contexto.**
 4. **El nuevo papel de hacienda: del presupuesto por programas al management estratégico del gasto.**
 5. **Conclusiones.**
- Bibliografía.**

Palabras clave: Gasto público, Hacienda.
Nº de clasificación JEL: E62, P35, P43

1. DESORIENTACIÓN TRAS EL FRACASO DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Con el tiempo se está constantemente demostrando que es generalizada la «ilusión de control» del gasto con la que los Ministerios de Finanzas preparan los presupuestos. No es suficiente formular presupuestos muy restrictivos si no existe una Administración financiera capaz de alcanzar los objetivos previstos. Hay un sentimiento generalizado de desorientación entre profesionales y estudiosos del presupuesto público por los resultados tan limitados obtenidos al aplicar medidas tradicionales de control del gasto. El fracaso en el intento de implantar sistemas o modelos racionales de presupuesto (PPBS —Planning, Programming Budgeting System—, RCB —Rationalisation du Choix Budgetaire—,

ZBB —Zero Base Budgeting—, etc..) fue generalizado y parece haber colmado la «taza» de las ideas e iniciativas de reforma presupuestaria. (A. Shick, 1986). Los resultados de una amplia encuesta del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, mostraron que: «... en el curso de los dos últimos decenios, no ha habido jamás una aplicación sistemática de los elementos de un sistema presupuestario integrado, a excepción del caso del Ministerio de Defensa en los Estados Unidos» (A. Parisi, 1982) (1). Los esfuerzos realizados no fueron totalmente infructuosos (aplicaciones parciales, impulso del análisis de programas, introducción de medidas de resultados para algunas actividades, etc.), pero en términos generales los intentos de reforma fracasaron sobre todo en relación a las expectativas creadas y a

la manera de entender la racionalidad en el presupuesto. Después de más de 20 años (1960-1980) intentando realizar grandes reformas presupuestarias la mayoría de los países europeos quedaron convencidos de la necesidad de aproximarse a estas reformas con una perspectiva más pragmática y menos comprensiva.

El sentimiento de fracaso de las grandes reformas presupuestarias y una prolongada crisis económica en los setenta hicieron que, desde principios de los ochenta, la mayoría de los gobiernos intentaran recortar directamente el gasto público según sus prioridades o la viabilidad de cada recorte. Paralelamente se han ensayado iniciativas de reforma en la gestión presupuestaria. Por el momento tanto los ajustes macro presupuestarios como las innovaciones en la gestión no han evitado el crecimiento descontrolado del gasto público.

A principios de los 90 la CE ha establecido un marco de disciplina presupuestaria que facilite el cumplimiento de las condiciones de convergencia requeridas en el Tratado de Maastricht para la Unión Económica y Monetaria. Los Estados Miembros presentaron programas de convergencia con propuestas de reducciones drásticas en el gasto público. La crisis económica y las sucesivas «tormentas» monetarias han sorprendido a muchos al provocar los reajustes de unos programas de convergencia casi recién elaborados.

En la actualidad se insiste en la misma línea de disciplina fiscal mediante normas más concretas para frenar las propuestas de gasto de los Departamentos gestores. También se insiste en complementar estas normas con otras encaminadas a reforzar el papel de dominio del Ministerio de Hacienda en todas las fases del ciclo presupuestario. Muchas de estas normas

son necesarias y urgentes para responder a corto plazo a los efectos de la crisis. Pero a medio y largo plazo su eficacia está muy limitada por la propia inestabilidad e incertidumbre del contexto en el que se desarrollan. La cuestión no está sólo en el dominio o la firmeza de Hacienda para recortar las propuestas de gasto o imponer procedimientos limitativos en la gestión del gasto. Más bien se trata de desarrollar la capacidad estratégica de Hacienda y de toda la Administración para verdaderamente «controlar» (dirigir) la evolución del gasto real.

Es cierto que existe un vacío generalizado de liderazgo presupuestario. Se necesita reforzar la posición de las instituciones centrales de presupuesto. Pero este refuerzo no debe estar sólo orientado a potenciar el papel tradicional del Ministerio de Finanzas de imposición de normas fiscales, de resolución jerárquica de conflictos en las negociaciones presupuestarias y de inspección del gasto sino más bien a proporcionar un liderazgo estratégico del gasto más allá de la mera proyección macroeconómica (escenarios presupuestarios). La crisis e inestabilidad económica han provocado un aumento de los conflictos interdepartamentales y los reajustes frecuentes y erráticos en las cifras presupuestarias. Aunque la solución de conflictos de asignación presupuestaria es algo siempre urgente, no suele ser lo más importante a largo plazo. En esta situación de gran incertidumbre y complejidad se necesita una intervención más proactiva de las unidades centrales de presupuesto para fomentar el desarrollo interorganizacional y cambiar las reglas del juego de negociación presupuestario. El reforzar las limitaciones y restringir las normas de gasto no garantiza la adaptación de la administración financiera a los cambios en el entorno. El poder de la unidad central

de presupuestos necesita proyectarse no sólo en el seguimiento y control de desviaciones presupuestarias sino además en el apoyo estratégico que permita reorientar el comportamiento presupuestario en la línea deseada según el contexto presupuestario. El redescubrir y actualizar la cara oculta del presupuesto como instrumento estratégico debería considerarse como una iniciativa fundamental para conseguir una disciplina presupuestaria sostenida a largo plazo.

En este trabajo se describe y analiza en primer lugar los ajustes macro presupuestarios y las reformas en la gestión financiera que en la última década han pretendido potenciar la postura dominante de los Ministerios de Hacienda en Europa. Posteriormente se cuestiona el alcance de dichas reformas y se plantea la necesidad de un nuevo marco teórico para mejorar la capacidad de adaptación de la gestión financiera al contexto presupuestario en el que se desarrolla. En último lugar se proponen y analizan nuevas líneas de actuación para que el Ministerio de Hacienda ejerza un papel de liderazgo estratégico presupuestario que supere las limitaciones de la presupuestación por programas para responder a situaciones de incertidumbre e inestabilidad.

2. MEDIDAS PARA EL CONTROL DEL GASTO DESDE LOS OCHENTA

2.1. Ajustes macro presupuestarios

Los principales ajustes realizados en Europa durante los 80 y principios de los 90 se han centrado en el refuerzo de la posición de la autoridad financiera. Con menos éxito de los esperado ésta ha sido la idea de fondo de las medidas tomadas, tanto a nivel macro como micro, para

controlar el gasto público. A nivel macro presupuestario estos ajustes han consistido en: 1) la aplicación de normas fiscales restrictivas (targets, base lines, etc.) para frenar las solicitudes de crédito de los departamentos gestores; 2) la proyección de escenarios financieros plurianuales; y 3) la ampliación de la fase de la preparación del presupuesto mediante la creación de una etapa previa de «pre-preparación» (Alien Schick, 1986, p. 124 et seq.).

Estas medidas fortalecían la posición de los ministerios de finanzas frente a los departamentos gestores. La asignación de recursos se realiza dentro del marco de referencia de las normas y escenarios antes mencionados, no en base a una planificación y programación tal y como tradicionalmente se han entendido. Las consecuencias de los recortes presupuestarios no se han considerado en términos programáticos sectoriales sino por los efectos agregados en el marco macro económico y financiero. Instituciones y mecanismos de planificación que venían funcionando desde décadas pasadas, han dejado de actuar como tales o han reducido en tiempo o importancia el esfuerzo dedicado a la labor de planificación convencional (PESC/Reino Unido, Comisaria del Plan/Francia).

La asignación de recursos es ahora un proceso más jerárquico (top down) que antes. El Ministerio de Economía y Finanzas es especialmente influyente en la fase pre-preparación durante la cual se diseña el marco financiero. Las normas fiscales y las proyecciones multianuales (escenarios presupuestarios) se han utilizado para limitar el gasto. El proceso presupuestario comienza en la mayoría de los países de la Comunidad europea con una proyección de las tendencias de

ingresos y gastos, con el fin de mantener el gasto de los departamentos dentro de los límites acordes con los cálculos macroeconómicos.

Para asegurar la aprobación de las normas de recorte de gasto se crearon unidades centrales de gobierno que representaban coaliciones al más alto nivel en las que estaban representados un grupo reducido de ministros de mayor relevancia (Innercabinet, budget cabinet, star chamber, etc.). «El éxito de los Ministerios de Economía y Finanzas depende en gran medida de su habilidad a la hora de extender sus valores o círculos más amplios» (Daniel Tarchys, 1985, p. 36).

El apoyo político es necesario y fue útil para frenar las demandas de créditos presupuestarios, sin embargo las normas fiscales fueron difíciles de aplicar. No hubo una consideración adecuada de las solicitudes de gasto ni compromiso de cumplimiento. En muchos casos las unidades centrales de gobierno descubrieron a posteriori que los compromisos de ejercicios pasados excedían ya las propias normas fiscales. Estas normas no se basaban en situaciones realistas factibles, como se demostró tras la ejecución de los presupuestos. En realidad estas normas eran en muchos casos declaraciones políticas. Se formularon en etapas muy preliminares sin conocimiento de las necesidades de los programas públicos. No ha sorprendido a nadie el que la verdadera dificultad ha estado en la concreción de estas normas agregadas en los objetivos operativos de los programas en cada sector o política pública (Alien Schick, 1986, pp. 127yss.).

En la misma línea de disciplina fiscal, se proponen en los noventa normas más concretas para frenar el gasto: límite agregado del gasto en relación al PIB, límite por partidas funcionales,

obligatoriedad de acompañar con contrapartidas las propuestas de modificaciones presupuestarias, no compensación de la inflación, posibilidad de reducción de «entitlements» (pensiones, subsidio de desempleo y otros derechos adquiridos), etc. (Wildavsky and Zapico 1993). Estas y otras propuestas complementarias en todas las fases del ciclo presupuestario siguen encaminadas a reforzar el papel de dominio del Ministerio de Hacienda frente a otros actores presupuestarios (Parlamento, Departamentos Gestores). Muchas de estas medidas son necesarias y urgentes para responder a corto plazo a los efectos de la crisis. Pero a medio y largo plazo su eficacia está muy condicionada por la propia inestabilidad e incertidumbre del contexto en el que se desarrollan. La cuestión no está sólo en el dominio o la firmeza de Hacienda para recortar las cifras de gasto cada vez que negocia con los departamentos gestores los créditos presupuestarios para el ejercicio siguiente o en la imposición desde Hacienda de procedimientos formales que limiten la autonomía del gestor durante la ejecución del presupuesto. Más bien se trata de desarrollar la capacidad estratégica de Hacienda y de toda la Administración para adaptar su comportamiento de gasto a las circunstancias específicas de cada contexto. Pero antes de desarrollar este punto veamos qué otras reformas presupuestarias se han realizado en los últimos años a nivel micro.

2.2. Reformas en la Gestión del Gasto: Más de los mismo?

2.2.1. *Visión General*

A nivel micro la reforma en la gestión pública se ha orientado bien a la privatización bien a la utilización de

técnicas de gestión privada para aumentar la eficiencia de los servicios públicos. La desburocratización en general (subcontratación, descentralización, etc..) ha sido la principal línea de cambio. La descentralización de la autoridad para gestionar el gasto (FMI o Iniciativa de Gestión Financiera, executive agencies, budget agreements, contract management, etc.) ha sido y todavía es un ejemplo específico de los esfuerzos para reducir y hacer más eficiente la burocracia. Pero en concreto, ¿cómo se ha reformado la gestión del gasto en Europa tras el fracaso del presupuesto por programas? ¿qué se ha hecho al respecto en los 80 y los 90? Una respuesta inmediata a las preguntas anteriores podría ser: más de lo mismo. Sin embargo esta respuesta requiere sus matizaciones. Es cierto que se han introducido elementos que podrían considerarse propios del presupuesto por programas u otras técnicas presupuestarias parecidas (presupuesto por tareas, presupuesto en base cero, o por objetivos) pero la forma en la que se ha intentado llevar a cabo su alcance y el objetivo perseguido difieren de las reformas de los años 60 y 70. Si comparamos globalmente las reformas de los últimos doce años con la de las dos décadas anteriores se pueden observar las siguientes diferencias:

1) En general el beneficiario directo de las reformas iniciadas en los años 80 fue el directivo de línea. A diferencia de lo que ocurrió en los años 60 y 70, en los que se planteó la reforma para cubrir explícitamente los intereses del departamento de finanzas, a partir de los 80 las principales reformas de la gestión presupuestaria están dirigidas a cubrir las necesidades de información y mejorar la capacidad de gestión del funcionario directivo de línea. Es obvio que

indirectamente esto también debería beneficiar a medio plazo al departamento de finanzas en su lucha contra la ineficiencia en el gasto público.

- 2) El alcance de las reformas iniciadas en los años 80 es más pragmático que en las décadas anteriores. En los años sesenta y setenta el objetivo era llevar a cabo la gran reforma presupuestaria. Se trataba de introducir las llamadas técnicas racionales (PPBS, ZBB, etc.). En los 80 se sigue buscando el introducir muchos de los elementos propios de estas técnicas presupuestarias. Sin embargo, no se intentan introducir todos, ni tampoco se busca aplicarlos de una manera mecánica y extensiva en todo el proceso del presupuestario. El alcance es mucho más selectivo y pragmático que en los 60/70.
- 3) Otra gran diferencia es el carácter participativo de las experiencias de reforma en los 80. Unas de sus principales ideas ha sido la búsqueda de consenso y compromiso entre el departamento de finanzas y los centros gestores para diseñar y llevar a cabo las propuestas de reforma. En los 60 y los 70 se trató de introducir las nuevas técnicas de manera más jerárquica y dirigidas centralizadamente desde el departamento de finanzas sin una involucración suficiente por parte de los gestores. La reforma fue programada en detalle por el departamento de finanzas a diferencia de lo que ocurre en los 80, años en los que los elementos de la reforma se van introduciendo gradualmente por los centros gestores bajo un modelo no rígidamente predeterminado. El

departamento de finanzas realiza una función de «facilitador» mediante el asesoramiento y seguimiento del proceso de reforma dejando a cada departamento mucha más autonomía para la aplicación adecuada de la reforma según las peculiaridades y posibilidades de su organización.

- 4) La aplicación de la reforma fue generalizada y uniforme en los años 60 y 70. Se trató de implantar el mismo modelo de manera uniforme en toda la administración. Desde los años 80 la aplicación es variable y selectiva. Tan solo se llevan a cabo reformas o se introducen algunos elementos de estas reformas (por ejemplo medición de resultados) si se considera viable y a un coste razonable. La aplicación de la reforma se realiza de una manera distinta de un centro a otro.
- 5) Por último es importante destacar que mientras la reforma en los 60 y 70 se centraba casi en exclusiva en la fase de la formulación del presupuesto (asignación eficiente de recursos), desde los años 80 el esfuerzo de reforma abarca también la fase de gestión y control del presupuesto. La idea viene siendo el desarrollar la capacidad de gestión presupuestaria en los centros gestores.

En resumen parece que los responsables de la reforma en los 80 han evolucionado con respecto a experiencias anteriores. Se han vuelto más realistas. Aceptan la variedad organizativa en la Administración y reconocen la importancia de que el directivo de línea se interese y participe en la reforma. Pero ¿cuáles son las iniciativas más representativas de las emprendidas en Europa para mejorar la gestión financiera?

En los países más avanzados en este campo, el Reino Unido, Dinamarca, Holanda, Suecia, etc..., la reforma desde los años 80 ha buscado el incentivar la gestión eficiente de los recursos mediante la introducción de nuevos valores en la gestión de gasto público. El propósito ha sido el cambio de la cultura administrativa en el proceso del gasto aumentando la consciencia de coste y preocupación por la productividad/calidad en la provisión de bienes y servicios públicos por parte del funcionario. Con este fin el objetivo inmediato de la mayoría de las iniciativas ha sido el fomentar una mayor autonomía de gasto y participación de los directivos de los centros gestores en el proceso presupuestario, la expectativa era crear una atmósfera de trabajo que permitiera una mayor satisfacción profesional y de esa manera mejorar la productividad de los servicios. (OCDE).

El proceso de descentralización y mayor libertad de gasto supone no sólo una reducción del tiempo y energía dedicada a llevar a cabo los procedimientos de control tradicional (control en detalle, solapamiento de controles y exceso de reglamentación), sino además una mejora en las condiciones de trabajo y en la motivación del gestor. El objetivo es incentivar al directivo mediante su participación en la gestión financiera y presupuestaria. Pero la incentivación no se ha basado en la táctica tradicional de ofrecer premios materiales y/o amenazar con penalizaciones. No se trata de aplicar las medidas convencionales del palo y la zanahoria. No se pretende aplicar sanciones o recompensas de tipo retributivo relacionadas con el nivel de resultados. El incentivo para cambiar el comportamiento de gasto y el estilo de decisión del gestor se ha buscado a través del cambio en el contexto institucional en el que desarrolla su

trabajo el gestor: mayor autoridad y discreción de gasto, mayor participación en la formulación del presupuesto y, a cambio de todo esto, mayor responsabilidad.

Los elementos que en general se han tratado de introducir en los años 80 no son nuevos. Sin embargo, algunos de ellos han sido introducidos de una manera muy distinta y con una intención diferente como veremos a continuación. Los principales componentes de reforma han sido:

- 1) descentralización y creación de agencias;
- 2) la definición de objetivos de gestión (estratégicos y operativos) y medición de resultados cuando sea posible;
- 3) acuerdos presupuestarios y flexibilización de controles;
- 4) desarrollo de sistemas de información (contable y físico);
- 5) acceso al asesoramiento experto (interno - servicios comunes y externo);

Entre todos estos elementos se analizan a continuación los tres primeros bien por la novedad que suponen en sí mismos o en la forma de introducirse. Paralelamente también se harán referencias a los otros puntos en los siguientes apartados.

2.2.2. *Descentralización y creación de Agencias*

Desde comienzos de los ochenta muchos países Europeos (Reino Unido, Dinamarca, Países Bajos, Suecia) han mostrado un creciente interés por la descentralización. Otros como Francia están siguiendo la misma línea de reforma. Con la excepción de los países escandinavos las iniciativas de reforma han sido más o menos análogas a la FMI (Iniciativa de Gestión Financiera) experimentada en el Reino Unido (Alien Schick, 1990, p. 26). La

intención final del esfuerzo de descentralización ha sido el proporcionar a los directivos públicos una mayor autonomía para gestionar sus programas. Este esfuerzo ha ido unido a la modificación de las relaciones entre las unidades centrales de presupuestos y los departamentos gestores. Análogamente ha ido acompañado de una evolución de los sistemas de responsabilidad por los resultados de la gestión (economía en el gasto, productividad, etc.) y el desarrollo de instrumentos de apoyo para la decisión (OECD, 1991, p. 5). Estos aspectos se desarrollan en los dos puntos siguientes.

El proceso de descentralización se ha percibido como una forma de introducir un estilo de decisión y un comportamiento del funcionario más aproximado al de la empresa privada (competitividad, consciencia de coste, eficiencia, etc.). En muchos casos se han considerado que la descentralización en agencias autónomas era una innovación necesaria y suficiente para el buen funcionamiento de la Administración pública. La creación de estas agencias pretende resolver el problema de un debilitado sistema de exigencia de responsabilidades y falta de competitividad en el sector público. Se supone que las agencias se dedican a la implantación de políticas y programas públicos diseñados en las unidades centrales de gobierno y trabajan por lo tanto en un marco claro de objetivos a alcanzar y tareas a realizar. Estas propuestas de reforma de la administración financiera se basan implícitamente en el supuesto erróneo de que la gerencia pública se desarrolla en un entorno de certidumbre. La delimitación precisa de competencias, por ejemplo formulación y ejecución de políticas, es la base de estas iniciativas. No prestan la debida atención a la necesidad de coordinación interorganizacional.

2.2.3. *Definición de Objetivos y medición de resultados*

Aunque la definición de objetivos y medición de resultados no es una propuesta nueva de la década de los 80, la intención de los responsables de la reforma es ahora distinta. Lo que parece ser nuevo es el intento serio por parte de la autoridad presupuestaria de que sean los centros gestores los que apliquen y utilicen los indicadores de resultados y no el Ministerio de Economía y Finanzas. Idealmente la utilización de indicadores debería de permitir el reasignar recursos de actividades menos rentables a las más rentables, sin embargo esto no se ha considerado oportuno pues puede provocar disfunciones en la reacción de los gestores: maquillaje en la información presupuestaria, respuesta formal, etc..

La medición de resultados se han dirigido más bien a cambiar la cultura que actualmente impera en la ejecución del presupuesto más que a la racionalización mecánica del proceso de asignación de recursos. El diseño y la utilización de los indicadores se realiza por los propios centros gestores y en beneficio de la propia gestión del centro. Se pretende motivar al gestor para que cambie su estilo de decisión y comportamiento de gasto. Se quiere aumentar su consciencia de coste y productividad y para ello se considera fundamental que ponga en práctica instrumentos que le permitan controlar su funcionamiento manteniendo una visión clara sobre sus costes y productividad. El beneficiario de este esfuerzo de introducción de indicadores no es el departamento de finanzas o la dirección de presupuestos, sino el propio responsable de la gestión del gasto. No se pretende facilitar la labor del funcionario de presupuestos para reasignar los recursos en la formulación del

presupuesto. El objetivo es el facilitar el propio control de gestión interno en los departamentos.

Esta iniciativa depende de que se cumplan varias condiciones para su pleno funcionamiento (OCDE, 1989):

- que los indicadores hayan sido elegidos por el propio centro gestor y nunca impuestos por el departamento o la unidad de presupuestos. Los centros gestores deben también decidir el nivel de productividad con el que se sienten comprometidos
- que esta iniciativa sea parte de una reforma más amplia para elevar la motivación del personal
- que en una primera fase de la reforma no se utilicen estos indicadores para reasignar los recursos entre distintos centros gestores, sino para la propia gestión interna
- que el departamento de presupuestos juegue un papel de asesor y/o promotor de esta iniciativa. En ningún caso que el departamento de presupuestos actúe como usuario de la nueva información proporcionada para redistribuir recursos.

Está claro que con la definición de objetivos y con la utilización de indicadores de resultados se intenta cambiar la actitud y el estilo de decisión del gestor y no pretender convertir el proceso presupuestario en un mero ejercicio técnico de asignación mecánica de los recursos disponibles. Una utilización de indicadores centralizada desde Hacienda provoca la reacción defensiva de los gestores y puede frenar el propio proceso de introducción de medidas de resultados. Los principales usuarios de los indicadores deben ser los gestores y no los especialistas de presupuesto. Hay que evitar la paradoja

para el gestor de que un ahorro de gasto por aumento de su productividad implique menos recursos para el ejercicio siguiente.

2.2.4. *Acuerdos presupuestarios y flexibilización de controles*

Una iniciativa importante para facilitar la participación y colaboración del gestor y su propia motivación ha sido el cambio de las relaciones entre la unidad central de presupuestos y los gestores públicos, concediendo mayor autonomía a estos últimos y mejorando los sistemas de responsabilidad. Esta iniciativa ha ido unida a modificaciones en la fase de elaboración y seguimiento de la ejecución del presupuesto. La flexibilización de los controles tradicionales del gasto ha requerido el desarrollo de otros sistemas de control. El principal método para controlar el proceso y los efectos de la descentralización del gasto ha sido considerar el presupuesto como un acuerdo de intercambio de recursos por autonomía y compromiso de eficiencia. Con esto se pretende que la preocupación del gestor sea la productividad o el valor que se obtenga a cambio del gasto además del cumplimiento de la formalidad en el proceso de gasto. Este sistema de presupuesto «contratado» está ya funcionando bajo distintas fórmulas y alcance en algunos países (Reino Unido, Suecia, Dinamarca, Países Bajos, etc.), pero en general de una manera limitada, afectando únicamente a los gastos corrientes. En otros países (Francia) esta reforma está iniciándose.

Lo importante de esta innovación ha sido el considerar el proceso presupuestario como una oportunidad para crear un sentimiento de compromiso en el gestor. Específicamente estos acuerdos presupuestarios suponen la aceptación de unos derechos y obligaciones para los centros

gestores. Los principales derechos del gestor son:

- Ajuste individual de la reglamentación financiera a las necesidades y naturaleza de cada agencia.
- Reducción o flexibilización del control a priori, trasladando el énfasis del control sobre la regularidad en el gasto a un control o evaluación de productividad. La relación entre la unidad de presupuestos y las agencias no se basa ya en el ejercicio por parte de aquella de un control financiero, en detalle, a priori, centrado en la legalidad financiera y basado en una revisión documental.
- Establecimiento de un sistema de control basado en medidas que puedan sintetizar el cumplimiento de los acuerdos presupuestarios establecidos antes del ejercicio presupuestario. Introducción de controles más globalizados de los créditos presupuestarios. Utilización de cuantías netas agregadas de gasto, ratios, standards de coste o de productividad, etc.
- Mayor discreción para la reasignación interna de créditos presupuestarios: ampliación o extensión de los conceptos limitativos del gasto, mayor posibilidad de transferir créditos en el tiempo, aplicación de precios por servicios públicos y libertad para la utilización de créditos generados, mayor libertad para utilizar los ahorros debidos a un gasto menor a los límites impuestos por los servicios centrales, etc.

Por otro lado el gestor se ve obligado a cumplir las siguientes condiciones:

- la formulación de un plan estratégico que incluya los principales objetivos a largo plazo del centro gestor

- la especificación de objetivos operativos y utilización de medidas de resultados (ratios de productividad, costes medios, reducción de costes, etc.)
- la identificación clara de responsabilidad en la Agencia
- la disponibilidad previa de instrumentos y procedimientos internos de gestión (sistemas de información y control de gestión)
- el compromiso de rendición de cuentas e informe sobre los resultados anuales y la aceptación de un control externo y expost.

2.2.5. Evaluación global

Los resultados no son tan positivos o relevantes como algunos esperaban. A principios de los 90 el gasto sigue aumentando, no está controlado y la calidad e impacto de los servicios públicos sigue cuestionada. Los resultados han sido limitados, se han centrado en los gastos corrientes (gestión operativa), y se ha realizado un débil progreso para el desarrollo de la información sobre la eficacia y adaptación de los programas (gestión estratégica). Muchas agencias han tenido dificultades para definir objetivos, medir resultados y diseñar sistemas de información apropiados (Flynn, Gray, Pollit, 1988). Mientras que el tipo de reforma sugerida es viable para agencias con actividades de naturaleza repetitiva, resulta insuficiente para organizaciones o actividades altamente complejas o profesionalizadas (Michael Carley, 1988, p. 6 et seq.).

En general no se han desarrollado los sistemas de información lo suficiente como para garantizar que una vez descentralizada la gestión del gasto las

unidades centrales del gobierno y el Ministerio de Finanzas sean capaces de realizar un seguimiento eficaz y a distancia de cómo se utilizan los fondos públicos. Lo inadecuado de la información disponible sobre resultados y medidas de éxito actualmente en uso se reconoce incluso en los países con sistemas de gestión pública más avanzados: Reino Unido, Canadá, Australia (Alien Schick, 1990, pp. 26 et seq.). A menudo ha sido imposible medir y cuantificar el producto o los resultados de la gestión. En general la dificultad de medida de resultados ha significado el que tras la descentralización los indicadores no han permitido que las unidades centrales de gobierno apliquen un control a distancia (hands off control) sino más bien que tengan que conducir desde el asiento trasero (back seat driving) (Neil Carter, 1989, p. 131, 138).

Las reformas en la administración financiera han perseguido la eficiencia en la gestión operativa (productividad en las tareas del día a día y reducción de costes a corto plazo). El supuesto básico ha sido la estabilidad de los programas públicos y del entorno en el que se realizan. Poca atención se ha prestado a la necesidad de coordinación y gestión estratégica para adaptar los servicios públicos a nuevas demandas. Resulta muy discutible hoy en día el plantear una reforma en la gestión pública bajo supuestos de estabilidad y certidumbre. Mediante iniciativas como la de la FMI (Iniciativa de Gestión Financiera) se conseguirán algunos ahorros y recortes presupuestarios. Pero dada la situación de cambio acelerado una parte relevante de los recursos presupuestarios se desperdiciarán, eso sí de manera más «eficiente», en proyectos obsoletos.

Las iniciativas de reforma a nivel micro se centran en la mejora de la productividad dando por hecho la

continuidad de las políticas y objetivos públicos. A lo largo de los 80 se ha propuesto un tipo de reforma tradicional para cambiar un modelo de administración financiera X por otro Y. Sin embargo lo que se requiere hoy no es el realizar una reforma o cambio sino el mejorar la capacidad de adaptación del presupuesto y la administración financiera a las nuevas exigencias de un entorno complejo en cambio acelerado permanente e inesperado. Si en esta situación las unidades centrales del gobierno y los ministerios de finanzas quieren enfrentarse con éxito al doble desafío de frenar el crecimiento del gasto agregado y simultáneamente mejorar los servicios públicos, se necesitará adaptar la administración financiera al contexto presupuestario en el que se desarrolla. De lo contrario los incentivos presupuestarios y los sistemas de responsabilidad fomentarían un comportamiento disfuncional diferente al requerido en cada circunstancia como veremos en el apartado siguiente.

3. ADAPTACIÓN DEL MODELO PRESUPUESTARIO A CADA CONTEXTO

Muchas de las iniciativas de ajuste desde los años 80 han supuesto que el problema era el tamaño del gobierno o su ineficiencia. La aplicación de técnicas de gestión privada y de soluciones de mercado para responder a los problemas específicos de la gestión pública son a veces útiles, pero no siempre. En esta sección se propone una teoría presupuestaria de contingencias que permita valorar lo apropiado o no del sistema presupuestario en cada contexto financiero.

La gestión pública hoy en día se desarrolla en un marco de gran incertidumbre y recursos seriamente escasos. El contexto es de máxima

complejidad para los responsables del funcionamiento global de la Administración. Un comportamiento presupuestario «repetitivo» (Wildavsky, 1975) reflejaba una respuesta característica de los países en vías de desarrollo bajo incertidumbre y escasez de recursos. La unidad central de presupuestos realizaba reajustes continuos y erráticos en la planificación financiera; era frecuente el exceso de gasto sobre lo autorizado, había una pérdida de credibilidad de las estimaciones presupuestarias, se repetían los presupuestos extraordinarios durante el ejercicio, el descrédito de la programación era evidente, era usual el maquillaje presupuestario, etc. Esta situación y comportamiento presupuestario parece reproducirse en alguna medida desde los años 80 en algunos países europeos.

Para evitar el comportamiento descrito por Wildavsky como «presupuesto repetitivo» se necesita adaptar a la realidad la globalidad del sistema de asignación de recursos. No es suficiente el descentralizar y crear agencias autónomas que traten de optimizar la utilidad obtenida en la gestión de sus servicios, lo que supondría suboptimizar el resultado global del sistema. En esencia se requiere un cambio cualitativo en el papel a jugar por las unidades centrales de gobierno en el proceso presupuestario para adaptar al sistema el cambio en su entorno.

Con una perspectiva normativa, L. Metcalfe analiza cuatro diferentes comportamientos para responder a las cuatro situaciones alternativas descritas por A. Wildavsky según la combinación de dos variables: certidumbre (estabilidad, baja complejidad) versus incertidumbre (cambio, complejidad) y disponibilidad versus escasez de recursos. Cada una de las cuatro combinaciones (contextos) predice y exige un comportamiento distinto por parte de las unidades centrales de

gobierno responsables de la economía y las finanzas (L. Metcalfe and S. Richard, 1989) (ver cuadro n.º 1).

En situación de recursos disponibles y certidumbre respecto a los problemas con que se enfrenta la Administración, la adaptación exigiría simplemente el realizar un «presupuesto incrementalista»: fácil cálculo mediante extrapolación de los programas de gasto; análisis únicamente de los aumentos de crédito solicitado; bajo conflicto y consenso sobre la distribución de los aumentos de recursos; ausencia de presión para mejorar la productividad, etc... En esta situación la unidad responsable del presupuesto es principalmente reactiva a las demandas planteadas desde los departamentos gestores. El papel del centro no va más allá del garantizar la estabilidad en el procedimiento de la asignación de recursos.

Si la situación cambia y los problemas son inciertos el comportamiento debería de corresponder al que se denomina «presupuesto suplementario». En este contexto aparecen presiones externas y nuevas demandas, hay un intento de expansionismo departamental pero el sistema trabaja con un nivel bajo de conflicto dado que todavía hay recursos disponibles. La unidad responsable del presupuesto se mantiene reactiva aunque

para adaptar el sistema presupuestario debe al menos utilizar una reserva de contingencias y decidir cuáles de entre los nuevos problemas podrían confrontarse y cuáles no. La asignación suplementaria de recursos no responde a un proceso general de elección de prioridades.

Un tercer contexto sería la no disponibilidad de recursos adicionales bajo situación de certidumbre. En este caso la preocupación de las unidades centrales de gobierno recaería sobre problemas de eficiencia y productividad. El comportamiento de gasto quedaría determinado en el «presupuesto eficiencia». En este tercer contexto surge una presión para aumentar la productividad y aumentar la consciencia de coste. La competición interministerial y el conflicto presupuestario es abierto. Aumenta la desconfianza y el proceso de asignación de recursos se percibe como una serie de negociaciones de sumacero, con déficit de cooperación. La unidad central de presupuesto tiene que ser mucho más activa en este contexto. El presupuesto se elabora claramente de arriba a abajo. La adaptación exige: el recorte presupuestario y la solución de conflictos, la descentralización y especializaron en la gestión de los servicios, una mayor presión para la definición de objetivos, la estandarización

Cuadro n.º 1. Contextos presupuestarios (*)

	CERTIDUMBRE	INCERTIDUMBRE
RECURSOS CRECIENTES	(1) INCREMENTAL	(2) SUPLEMENTARIO
RECURSOS DECRECIENTES	(3) EFICIENCIA	(4) FLEXIBILIDAD

(*) L Metcalfe and S. Richard «Improving Public Management» Sage, London 1987.

y el compromiso con los aumentos de productividad, la identificación y exigencia de responsabilidades por la consecución de resultados, etc.. Este tipo de iniciativas son similares a las que han tenido lugar desde los años 80 en Europa, especialmente en el Reino Unido, Dinamarca, Países Bajos.

Sin embargo la realidad económica y social en Europa desde los 80 no puede ser definida como de estabilidad. Cada vez es mayor la identificación del contexto con la combinación de escasez de recursos e incertidumbre. Las reformas presupuestarias en Europa no se han correspondido con el tipo de ajustes necesario para adaptarse a esta realidad. En este contexto la autoridad presupuestaria se enfrenta con una situación de máxima complejidad que requiere lo que L. Metcalfe llama «presupuesto flexibilidad». Este contexto, como se ha descrito antes, se caracteriza por los reajustes continuos y erráticos de

la planificación y programación, la pérdida de relevancia de las estimaciones presupuestarias y el frecuente exceso del gasto real sobre el previsto. Se suelen ajustar las cifras del plan mediante el maquillaje presupuestario más que adaptar el comportamiento de gasto según el análisis de Metcalfe. Las relaciones interministeriales se desintegran. Los departamentos luchan para defender sus propios intereses sin prestar atención a las consecuencias globales. Las relaciones de interdependencia se perciben claramente pero la creciente situación conflictiva genera desconfianza y un déficit importante de cooperación. La racionalidad individual produce irracionalidad colectiva. Las concesiones a otros departamentos se perciben como derrotas. El interés individual de los departamentos bloquea la adaptación global de la Administración a la nueva realidad.

Cuadro n.º 2. **Papel de la Autoridad Presupuestaria**

PAPEL TRADICIONAL DE LA AUTORIDAD PRESUPUESTARIA	NUEVO PAPEL DE LA AUTORIDAD PRESUPUESTARIA
GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SISTEMA	FLEXIBILIDAD Y AJUSTE
PLANIFICACION PROGRAMACION Y CONTROL	PRESUPUESTO Y GESTION ESTRATEGICA
NEGOCIACIONES BILATERALES COMPETITIVAS Y ARBITRAJE	CREANDO CONFIANZA NEGOCIACIONES MULTILATERALES INTEGRADORAS
EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD POR CULPABILIDAD/INSPECCION	CONTROL/PRO APRENDIZAJE
MAXIMIZACION OPTIMIZACION DE RESULTADOS (EEE)	ADAPTACION (DDD)

En esta situación el papel de la autoridad central de presupuesto no puede limitarse a fomentar la competencia entre los departamentos para conseguir recursos presupuestarios. Más allá también de su papel tradicional su esfuerzo deberá dirigirse principalmente al diseño e implantación de un nuevo marco de negociaciones presupuestarias. Las nuevas reglas del juego presupuestario deberían de tener muy en cuenta la necesidad de coordinación para la adaptación colectiva. Los sistemas de responsabilidad tradicionales deberían de complementarse con una nueva perspectiva que facilite el aprendizaje organizacional. Los criterios de éxito deberían de redefinirse para aumentar la capacidad de cambio (ver cuadro n.º 2). A continuación se analiza con mayor profundidad cuál sería el papel a jugar por el Ministerio de Hacienda para poner en práctica el «presupuesto flexibilidad» necesario en este cuarto contexto de incertidumbre y escasez de recursos.

4. EL NUEVO PAPEL DE HACIENDA: DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS AL MANAGEMENT ESTRATÉGICO DEL GASTO

4.1. Planificación y programación vs. Gestión estratégica

Tradicionalmente los departamentos de planificación y presupuesto han trabajado en la proyección de costes y beneficios de los programas públicos por períodos plurianuales. En este apartado se propone que en tiempos de inestabilidad como en los que vivimos el papel de estas unidades centrales de gobierno debería dirigirse más bien a la potenciación y desarrollo de la capacidad de gestión estratégica más que a la planificación y presupuestación por programas. El

énfasis debería de recaer en la adaptación al cambio más que la maximización u optimización de resultados de los programas públicos. En el ámbito presupuestario la gran reforma del tipo PPBS debería dar paso a lo que podría denominarse gestión estratégica del gasto.

Durante la última década los ministerios de finanzas en Europa vienen realizando, con ayuda de la informática y sofisticados modelos econométricos, múltiples proyecciones a largo plazo de escenarios presupuestarios. El ejercicio ha sido predominantemente de extrapolación matemática de variables macroeconómicas (PIB, inflación, tipos de interés, déficit público y comercial, etc.). Sin embargo es creciente la preocupación por las constantes desviaciones y reajustes en las proyecciones presupuestarias y los programas de convergencia europea. Actualmente se está prestando una mayor atención a la ejecución y control del presupuesto para conseguir un mejor ajuste entre las cifras de gasto previstas y las reales.

El papel de la unidad central de presupuestos no puede limitarse, como tradicionalmente ha ocurrido, a la proyección de ingresos y gastos y posterior negociación bilateral con los departamentos gestores para recortar sus solicitudes de crédito. Los mecanismos de control presupuestario no pueden reducirse a la aplicación e inspección del cumplimiento de normas y procedimientos formales o centrarse únicamente en el seguimiento del grado de ejecución del gasto.

Hacienda tiene que proporcionar liderazgo estratégico y facilitar el desarrollo de la capacidad gestión financiera estratégica en los propios departamentos gestores. Ya sea desde el ministerio de finanzas o desde las

Cuadro n.º 3.

PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	MANAGEMENT ESTRATÉGICO Y PRESUPUESTO
<i>AGENTES:</i> — STAFF DE ANÁLISIS Y PLANIFICACIÓN	<i>AGENTES:</i> — DIRECTIVOS DE LINEA
<i>ANTICIPACIÓN:</i> — PROYECCIÓN A LARGO PLAZO POR EXTRAPOLACIÓN LINEAL — ANÁLISIS COMPRENSIVO Y CUANTITATIVO ECONÓMICO DEMOGRÁFICO — CALCULO Y OBJETIVIDAD — CONTINUIDAD	<i>ANTICIPACIÓN:</i> — PROCESO DE ADAPTACIÓN — ANÁLISIS ESPECULATIVO Y SELECTIVO CUALITATIVO SOCIO-POLITICO — PERCEPCIÓN Y JUICIO — DISCONTINUIDAD
<i>DIRECCION:</i> (Criterio de decisión) — METAS Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS — UTILIDAD MARGINAL	<i>DIRECCION:</i> (Criterio de decisión) — VISION Y ORIENTACIÓN CUALITATIVA — OPINIÓN DEL DIRECTIVO S/ ADAPTABILIDAD
<i>CONTROL:</i> — PRESUPUESTO POR OBJETIVOS — INDICADORES DE GESTIÓN (EEE) — SISTEMAS DE INFORMACIÓN — EVALUACIÓN	<i>CONTROL:</i> — CREAR COMPROMISO — CONSCIENCIA DE RESISTENCIA A LA IMPLANTACIÓN DE LA ESTRATEGIA — INFLUENCIA EN EL COMPORTAMIENTO — CULTURA ESTRATÉGICA

unidades centrales de cada ministerio la gestión estratégico-presupuestaria exige disponer de capacidad para (William Klay, 1991, p. 280):

- 1) Anticipar el cambio. El plan y los programas presupuestarios se suelen percibir como documentos que sirven para saber si la realidad se ha ajustado al mismo, más que al contrario, y exigir responsabilidades. Se percibe como un ejercicio neutral y técnico que empieza y termina con la proyección de cifras y la redacción de un documento que especifique en detalle todas las operaciones a

realizar, cuya implantación no provoca resistencias.

La gestión estratégica se entiende como un modelo o línea de actuaciones consistentes, «a pattern in a stream of actions» (H. Mintzberg). El presupuesto flexibilidad exige que la línea de comportamiento de gasto sea consistente con el entorno. Esto supone un esfuerzo continuado de anticipación e influencia en los cambios del entorno, un proceso en el que hay consciencia incluso de la posible discontinuidad en la

tendencia de cambio. En la fase de predicción no se trata tanto de calcular y cuantificar el futuro mediante técnicas cuantitativas de extrapolación económica sino de realizar un esfuerzo de investigación cualitativa con orientación de futuro, tal como la búsqueda de documentación relevante, recogida de opiniones de expertos y otros métodos para identificar problemas emergentes y oportunidades potenciales. Esto significa considerar también factores socioeconómicos y políticos, buscar información sobre variables sin precedentes históricos, etc. En cualquier caso el esfuerzo de anticipación deberá realizarse no sólo por los expertos en unidades de planificación y presupuesto, sino conjuntamente por estos y el personal directivo que trabaje en los puestos de línea jerárquica. La tradicional descoordinación con que trabajan estos dos grupos explica en parte la separación, incluso inicial, que suele existir entre plan y realidad.

- 2) Proporcionar y transmitir dirección estratégica. Esto no significa necesariamente el tener que especificar y clasificar los objetivos de los programas presupuestarios. El liderazgo estratégico no consiste en fijar un listado de objetivos cuantificados y clasificados por prioridades. Esta aproximación podría generar un comportamiento negativo de resistencia al plan formalmente enunciado. Hoy en día la capacidad de dirección se asocia a términos tales como capacidad de visión u orientación. Lo que importa es el transmitir un sentimiento de misión con metas generales y cualitativas. Esto genera motivación y una dinámica positiva para la

coordinación de esfuerzos en el proceso presupuestario.

La gestión estratégica se entiende como un ejercicio de percepción subjetiva e intuición que complementa el cálculo y proyección del futuro. Tradicionalmente la reforma presupuestaria (tipo PPBS) se ha centrado en este segundo aspecto de cálculo y evaluación técnica de los beneficios de las decisiones presupuestarias. Pero en un contexto de incertidumbre y escasez de recursos la cuestión relevante en cada decisión presupuestaria no es el maximizar el beneficio neto marginal conseguido al reasignar recursos de un programa a otro. La pregunta clave no es la ya clásica en base a qué criterio reasignar X millones de pesetas de una actividad a otra. La preocupación principal es cómo adaptar la Administración a los cambios en el entorno. En este sentido las modificaciones en el comportamiento y estilo de decisión preceden a los cambios en los procedimientos y documentos presupuestarios y son esenciales para conseguir una disciplina presupuestaria sostenida.

- 3) Puesta en práctica de mecanismos válidos para el seguimiento y desarrollo de la ejecución del presupuesto. La anticipación al cambio y la dirección estratégica no son suficientes para que la gestión pública se adapte y ajuste a las nuevas circunstancias. Tan importante como los dos puntos anteriores es la capacidad tanto a nivel central como en las agencias de ejecutar los programas presupuestarios según las directrices diseñadas. Una condición fundamental es la coherencia

entre la estrategia presupuestaria elegida y los sistemas de información, seguimiento y control practicados. Los sistemas de evaluación y responsabilidad deberían de proporcionar una información apropiada para el desarrollo de la propia estrategia.

El seguimiento de la ejecución de la estrategia presupuestaria no es un problema meramente técnico ya que puede exigir una redistribución de poder, p.e.: la modificación de procedimientos de recogida y uso de información por grupos no predispuestos al reciclaje profesional. Para salvar esta dificultad hay que facilitar la participación y crear compromiso para el cambio. Cuanto más desestructurado sea el entorno organizacional en el que se desarrolla la estrategia presupuestaria (múltiples afectados, modificaciones importantes y conflictivas, etc...) mayor será la necesidad de entender su implantación de manera participativa y adaptativa (Paul Berman, 1980, p. 214).

La adaptación es antes que nada un proceso de modificación de comportamientos. La capacidad de respuesta a condiciones cambiantes, especialmente bajo situaciones de escasez de recursos, exige no sólo instituciones que proporcionen el liderazgo y procedimientos que lo hagan posible sino además un compromiso y una cultura organizacional abierta a considerar positivamente el cambio. La creación de una «cultura estratégica» en el presupuesto es indispensable para alcanzar una gestión del gasto flexible y abierta al ajuste. Esta cultura significa, entre otras cosas:

- el aceptar el cambio no como algo disfuncional o de respuesta a fallos en el sistema presupuestario, sino como un estado normal de evolución;

- no evadir u ocultar el conflicto ni la resistencia al cambio;
- aceptar el riesgo y la experimentación;
- desarrollar y aplicar valores a largo plazo, decidiendo en base a criterios de eficacia a largo plazo más que de productividad inmediata, etc. (William Klay, 1991, p. 280).

La dificultad estriba en conseguir compromiso para el cambio en todos los departamentos a distintos niveles de gobierno, etc. Las teorías disponibles sobre creación de compromiso para el cambio se han centrado principalmente en aspectos intraorganizacionales. El reto de los funcionarios de la unidad central de presupuesto a la hora de crear compromiso reside en el hecho de que éste se requiere más allá de los límites de su propia organización. Se trata de modificar el comportamiento y estilo de decisión en funcionarios que trabajan a distancia en otros departamentos e incluso en otros niveles de gobierno. En estas circunstancias la autoridad real de las unidades centrales de gobierno y del ministerio de finanzas no es total e incondicionalmente aceptada. La negociación, persuasión, formación de coaliciones y networking son más efectivas en esta situación que la mera aplicación de normas presupuestarias y procedimientos por la vía jerárquica (top down).

4.2. Crear confianza y cooperación en el proceso de asignación de recursos

Ya es tradicional el estudio del proceso presupuestario bajo el supuesto de su naturaleza esencialmente conflictiva (Wildavsky, 1975, p. 4). De hecho el

presupuesto se utiliza como un mecanismo de resolución de tensiones y diferencias entre Hacienda y los departamentos ministeriales. Las negociaciones de asignación de recursos se realizan en la práctica en un contexto fundamentalmente competitivo. Estos departamentos representan a grupos de interés con diferentes valores. Los recursos son siempre limitados. El presupuesto se percibe como un ejercicio de negociación destinado a satisfacer necesidades de recursos de los distintos actores que compiten para maximizar sus créditos presupuestarios. Se supone que lo que uno consigue los otros lo pierden. La actitud y el comportamiento de los participantes en el proceso presupuestario se basa en supuestos de negociación de suma cero. Esto explica que el Ministerio de Hacienda haya preferido normalmente proponer recortes horizontales de gasto, a lo largo y ancho de toda la Administración, porque afectan proporcionalmente igual a todos los departamentos y se aceptan con mayor facilidad que los recortes selectivos. El comportamiento se supone que es puramente distributivo. Lo único que importa es cómo conseguir más recursos. No es usual buscar posibles áreas o temas de cooperación con otros actores presupuestarios. Las posturas se centran en ganar al contrario, nunca se considera la posibilidad del beneficio conjunto.

Sin embargo, las negociaciones presupuestarias podrían considerarse también como una oportunidad para identificar las interdependencias entre las partes y reducir el grado de incertidumbre. Esto significa percibir la presupuestación como un proceso de negociaciones complejas en el que las posiciones iniciales no están bien delimitadas. Tradicionalmente el objetivo de las negociaciones presupuestarias suele ser el alcanzar un compromiso intermedio

entre una solicitud de crédito por parte del gestor con incorporación del recorte anticipado y una contrapropuesta de Hacienda que recorta excesos intuidos. Dada la complejidad e incertidumbre del contexto presupuestario sería muy útil considerar que la negociación para asignar recursos parte de posiciones de negociación no claramente conocidas ni delimitadas al inicio del proceso. Esta distinta percepción no garantizaría pero facilitaría el desarrollo de la cooperación, un componente hasta ahora ignorado en la negociación presupuestaria. Un comportamiento más equilibrado y flexible entre la competición por los recursos y la cooperación supondría, por ejemplo, el intercambio de información financiera y no financiera, la búsqueda de soluciones factibles, la prevención de conflictos futuros estableciendo reglas del juego de negociación presupuestaria, el desarrollo de una percepción común sobre valores y prioridades de gasto, etc.. (Gilbert Winham, 1977, p. 97).

Las negociaciones presupuestarias tienen muchas de las características de lo que Walton y Mckersie llaman «negociaciones sociales», en las que interaccionan dos o más unidades sociales (organizaciones, grupos sociales, etc.) complejas. Estas negociaciones tienen las siguientes características: 1) al componente técnico se añaden dimensiones humanas, actitudes, sentimientos, valores, percepciones sobre penalizaciones y recompensas; 2) el acuerdo en la asignación de recursos representa sólo un paso más de una relación que se extiende a todo el ciclo presupuestario, estando sujeta a modificaciones durante la fase de ejecución; 3) la negociación se repite sucesivamente y de manera concatenada todos los años; 4) los políticos o funcionarios que participan directamente en ellas representan grupos u organizaciones cuyos miembros están

interesados en los resultados de las mismas. Los miembros de estos grupos ejercen presiones múltiples y no necesariamente compatibles sobre sus representantes; 5) aunque la agenda de negociación presupuestaria se centra en los aspectos conflictivos, la defensa de los intereses particulares se realiza siempre en un marco colectivo de crisis económica, déficit público, desempleo, etc... (Walton and McKersie, 1965, p. 5 y ss.). Es evidente que tradicionalmente este último punto no se percibe de manera natural o voluntaria y es precisamente uno de los esfuerzos a realizar por la unidad central de presupuestos.

Quizás no sea posible evitar el conflicto en la distribución de recursos, pero debería evitarse el monopolio de la perspectiva conflictiva en las negociaciones presupuestarias. Otros componentes de la negociación presupuestaria deberían también ser considerados y fomentados: la integración de valores e intereses complementarios en el gasto, la reestructuración de las reglas del juego presupuestario y la preparación interna de las posiciones de negociación en cada unidad o grupo. El Ministerio de Hacienda no debería limitarse a formular prioridades o fijar las normas y el marco reglamentario dentro del cual se competirá para la asignación

de recursos. Su esfuerzo debería también dirigirse al fomento de actitudes y comportamientos integradores entre los defensores del gasto (intercambio de información, consulta, búsqueda de intereses comunes, acción conjunta, etc.). Unas negociaciones multilaterales que fomenten el aspecto cooperativo en el proceso presupuestario podría reducir la tensión provocada por el maratón de negociaciones bilaterales competitivas que realiza Hacienda todos los años. Lo que es más importante, permitiría que el proceso presupuestario se utilizará como una oportunidad para la toma de decisiones estratégicas. Esta oportunidad se ofrece de manera recurrente cada año (Wamsley and Hedblomm, 1983, p. 355 y ss.).

Las negociaciones presupuestarias podrían utilizarse para la identificación de sinergias estratégicas positivas y negativas (Igor Ansoff, 1965, chap. 6) mediante la acción conjunta interministerial. La consolidación de comportamientos basados en valores de confianza y cooperación podrían mejorar la eficacia de las políticas públicas (sinergia positiva) o evitar partidas de gasto substancialmente desviadas o solapamientos no deseables (sinergias negativas).

Dada la dependencia de la misma fuente de recursos y la creciente

Cuadro n.º 4. **Crear confianza en las negociaciones presupuestarias**

- DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS
- INTEGRACIÓN DE VALORES E INTERESES COMPLEMENTARIOS EN LOS PROGRAMAS DE GASTO
- REESTRUCTURACIÓN DE LAS REGLAS DEL JUEGO PRESUPUESTARIO
- PREPARACIÓN INTERNA DE LAS SOLICITUDES DE FONDOS

diversidad de intereses y criterios para evaluar la gestión del gasto, el conflicto entre departamentos parece inevitable, es parte de la realidad presupuestaria. Pero el problema no es la existencia de conflictos sino las disfunciones que estos provocan (distorsionar la información, evitar la consulta más allá de la exigida reglamentariamente, reducir la interacción, etc...) y su no tratamiento o tratamiento inadecuado. En la medida en que se haga más transparente las tareas potencialmente complementarias y se tome conciencia de las interdependencias entre dos unidades bajo la mediación de una tercera mayor será la propensión de ambas unidades a la resolución conjunta de problemas (Walton and Dutton, 1969). El sistema de evaluación, los criterios de éxito y, en general, los incentivos que implícita o explícitamente se estén utilizando por el Ministerio de Hacienda son también de crucial importancia en este sentido, como veremos en las secciones siguientes.

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

departamentos con tareas comunes y que están necesitando coordinación para la acción común, etc...

La mayor transparencia de las posturas e intereses de todos los centros y grupos relacionados con el presupuesto podría fomentar el aumento del gasto. Sin embargo esto no tiene por qué ser así si estas medidas van unidas a otras que le permitan a la unidad central de presupuestos establecer con firmeza un límite agregado de gasto. La cooperación presupuestaria estaría dirigida a la necesidad de adaptarse, con criterios de racionalidad colectiva a la circunstancia de crisis económica. El compartir información y la búsqueda de intereses comunes por parte de los centros gestores no puede plantearse en esta situación como una oportunidad para justificar aumentos de gasto sino para que dentro de los límites de gasto agregados se planteen alternativas más eficaces.

El fomento de la cooperación en el proceso presupuestario exige que alguien se encargue de consolidar el compromiso con objetivos comunes. Sin embargo en la actualidad (FMI, descentralización, etc.) los procesos presupuestarios se centran en crear compromiso para alcanzar la eficiencia a nivel individual de las agencias independientemente del efecto de este comportamiento en otras organizaciones. Los resultados de la globalidad del sistema no se están teniendo en cuenta. Muchos recortes en el gasto de una política o agencia pueden causar un aumento inmediato o futuro del gasto en la misma o en otras. «El no gastar en ciertas circunstancias puede ser una falsa economía» (Les Metcalfe, 1987, p. 96). En los 80 se ha buscado mejorar la gestión de cada departamento. Sin embargo el tipo de problemas con que se enfrenta la Administración hoy en día

hace obsoleta y difusa los límites formales de la organización departamental. Las demandas de reducción del gasto que tradicionalmente solicita el ministerio de finanzas durante el proceso presupuestario se basan en las consecuencias departamentales a corto plazo. Las implicaciones estratégicas a largo plazo de una cooperación interdepartamental quedan normalmente relegadas a un segundo plano durante el proceso presupuestario.

Todo esto no quiere decir que la competición no sea útil para presupuestar con flexibilidad. Tanto la competición como la cooperación pueden ser útiles para la reducción del gasto. Ambos son simultáneamente una oportunidad y un reto para la unidad central de presupuesto. Encontrar un equilibrio entre la competencia por los recursos y la cooperación en la gestión estratégica del gasto debería de ser una de sus prioridades.

El equilibrio y el funcionamiento apropiado en las negociaciones presupuestarias puede conseguirse esencialmente de dos maneras. 1) mediante la reestructuración de las reglas del juego presupuestario (reestructuración de actitudes), y otra mejorando la preparación dentro de cada departamento para la negociación presupuestaria. El papel de la unidad central respecto a la primera alternativa sería la creación de una combinación adecuada en el grado de cooperación/competición o confianza/hostilidad que se adecuara al contexto presupuestario. El Ministerio de Economía y Finanzas debería de modificar el peso relativo de estos componentes según su capacidad de controlar directamente el aumento de gasto. Utilizando desde pequeñas señales (tipo slogans presupuestarios) hasta nuevas directrices presupuestarias tales como la modificación de las reglas del juego presupuestario (negociaciones

multilaterales), modificando el sistema de valores y comportamientos (recompensas y penalizaciones), etc... se podría modificar actitudes y comportamientos de gasto.

La segunda vía para mejorar el funcionamiento de las negociaciones presupuestarias sería mediante el fomento y desarrollo de la capacidad de preparación interna de las posiciones de negociación presupuestaria. Una negociación apropiada a nivel interministerial requiere que todos los intereses relevantes de cada departamento se hayan tenido bien en cuenta, mediante incorporación o compensación de las posturas defendidas dentro de cada ministerio. Se necesita un esfuerzo previo de integración departamental antes de las negociaciones interdepartamentales. Los intereses de los principales actores en cada departamento y sus destinatarios, grupos de presión, etc., deberían de estar bien recogidos. Los representantes que negocian con el centro de presupuestos o con otros departamentos deberían defender posturas que se corresponden con los intereses globales del departamento. Esto requiere unos sistemas de información, comunicación y consulta eficaces en toda la red presupuestaria, tanto de cada departamento, con perspectiva interna y externa, como en las relaciones interdepartamentales. La estrategia presupuestaria no podrá aplicarse con eficacia a menos que la información y los sistemas de comunicación estén bien consolidados y funcionen apropiadamente durante la asignación de recursos.

4.3. Rediseñar los sistemas de responsabilidad y fomentar el aprendizaje organizacional

Dadas las iniciativas de descentralización que han tenido lugar

desde los años 80, una de las principales tareas de Hacienda necesariamente tiene que ser el mejorar los sistemas de control para garantizar que la autoridad delegada se utilice de manera apropiada y se alcancen los resultados previstos. Esto no significa tan solo mejorar los sistemas de identificación de responsabilidad por una mala gestión o de imponer penalizaciones como suele argumentarse. El objetivo tradicional de los sistemas de control, el evitar el abuso de poder, el fraude o la mala gestión, debería de completarse con el fomento de acciones deseables.

Para mejorar los sistemas de rendición de cuentas es necesario rechazar primero el supuesto falso de que los sistemas de control y la eficiencia en la gestión están inherentemente en conflicto (L Metcalfe and S. Richards, 1989). El sistema de exigencia de responsabilidades generalmente se utiliza para hacer aplicar las leyes, reglamentos y normas que enmarcan los límites de actuación dentro de los cuales los funcionarios deben realizar su actividad. Sin embargo ambos aspectos no son necesariamente contradictorios. No hay necesariamente una relación de contrapeso o «trade off» entre control y gestión eficiente.

Como propone Metcalfe las dos caras de los sistemas de responsabilidad deberían de tenerse en cuenta: 1) un aspecto limitativo que trate de evitar una gestión de resultados mediocres y el uso fraudulento de poder. Esta vertiente negativa de los sistemas de control se realiza mediante actuaciones correctivas intermitentes y reactivas a las actuaciones desviadas o inaceptables; y 2) un aspecto positivo orientado a fomentar comportamientos de gestión deseables. Esta vertiente del esfuerzo de gestión se realiza de manera proactiva y continuada consolidando valores y estilos de gestión del gasto apropiados al contexto

presupuestario.

Lo que se necesita es superar la percepción negativa que suele tenerse de los sistemas de control. Los sistemas de control y rendición de cuentas no deberían de centrarse únicamente en localizar actuaciones culpables o desviadas. El objetivo del control no es sólo prevenir irregularidades sino además incorporar aspectos positivos que guíen y motiven hacia una gestión eficiente. No se trata tanto de prevenir acciones erróneas sino de reforzar y fomentar acciones y comportamientos de gasto deseados. Idealmente los sistemas de control deberían de proporcionar orientación al gestor público para responder a las necesidades de grupos relevantes que legitiman su actuación (Metcalfe, 1987, p. 43).

La utilización de los sistemas de responsabilidad como instrumentos de inspección no garantiza por sí solas la mejora de la gestión del gasto. Al contrario, a partir de un cierto nivel de control-inspección el sistema comienza a fomentar un comportamiento disfuncional (contabilidad creativa, maquillaje presupuestario, competencia desleal, ocultación de información). Por otro lado un sistema de control orientado hacia aspectos positivos de la gestión permite la consolidación y socialización de valores deseados, proporciona vías de actuación y canaliza comportamientos de gasto coherentes con la estrategia presupuestaria elegida.

En realidad los sistemas de exigencia de responsabilidad y control han quedado diluidos a una mera presentación de cuentas, siendo únicamente necesaria la justificación y explicación de la ejecución del presupuesto, respondiendo a las preguntas presentadas en el Parlamento. En general no suele disponerse de

Cuadro n.º 5. Rediseño de los sistemas de control y exigencia de responsabilidades

	CONTROL TRADICIONAL	CONTROL PARA LA FLEXIBILIDAD
PERCEPCIÓN	NEGATIVA PREVENTIVO OBSTRUSIVO	POSITIVA ACTIVADOR
ALCANCE	INSPECCIÓN CULPABILIDAD REORIENTACION	REORIENTACION
MOMENTO DE RETRO-ALIMENTACION	INTERMITENTE	CONTINUO
OBJETIVO	MANTENIMIENTO ESTADO ACTUAL	ADAPTACIÓN APRENDIZAJE
PAPEL DEL CENTRO	REACTIVO	PROACTIVO

estándards o criterios de éxito con las que contrastar resultados ni se suelen aplicar sanciones o recompensas por el incumplimiento o cumplimiento de estas expectativas. La solución no radica en encontrar un standard ideal como medida de eficacia sino el desarrollar y poner en práctica la síntesis de un marco complejo de criterios de éxito procedentes de fuentes conflictivas de legitimación de poder (L Metcalfe and S. Richards, 1989).

El papel del Ministerio de Hacienda no se acaba con la sustitución de una normativa de control por otra sino facilitando el diseño y puesta en práctica de sistemas de control internos que recojan y sintetizen los intereses de los grupos afectados por la gestión pública. La calidad de un sistema de exigencia de responsabilidades depende de que reproduzca y refleje las fuentes relevantes, internas y externas, de legitimación del poder del gestor responsable. La interdependencia con otras

organizaciones y las relaciones externas con el entorno son dos componentes de la gestión pública de hoy en día que limitan la perspectiva tradicional del control a la responsabilidad jerárquica.

Los sistemas de control del gasto debería también de orientarse hacia el desarrollo de unos valores y una cultura organizacional abierta al aprendizaje y a la adaptación más que la aplicación de criterios de una racionalidad rígida en la asignación de recursos. Los valores de aprendizaje y adaptación podrían sustituir o compensar una cultura presupuestaria formalista y burocrática. En síntesis otro role del Ministerio de Hacienda debería de ser el facilitar un funcionamiento equilibrado de los sistemas de control. Esto significa evitar el monopolio actual de control/inspección y desarrollar un sistema de control que fomente la flexibilidad y la capacidad de adaptación. En situaciones de cambio e inestabilidad

un comportamiento y cultura de gasto que acepte el riesgo y la experimentación en la gestión debería de ser recompensado en lugar de penalizado. Sólo reconociendo la cara positiva del control puede evitarse el bloqueo que ocasiona un exceso de control/inspección de naturaleza obstrusiva.

4.4. Nuevos criterios de éxito en situación de inestabilidad

La reforma presupuestaria se relaciona generalmente con la introducción de criterios de economía, eficacia y eficiencia (EEE) para evaluar el éxito en la gestión del gasto. La inestabilidad e incertidumbre con que se enfrenta el «presupuesto flexibilidad» exige nuevas medidas o criterios de éxito que permitan evaluar si se está respondiendo adecuadamente a los cambios en el entorno. En este contexto Les Metcalfe propone utilizar como indicadores de una buena gestión la capacidad de: Diagnóstico para la definición adecuada de problemas; Diseño para la adaptación de las estructuras, procesos y sistemas de información coherentes con la estrategia elegida para resolver estos problemas; y Desarrollo para la puesta en práctica de las soluciones formuladas (Les Metcalfe referenciado en J. Kooiman, 1993).

En situaciones de alta inestabilidad o incertidumbre las DDD son más relevantes que las EEE. Lo que importa no es si se ha maximizado la eficiencia, eficacia y economía en la realización en un programa público, alcanzando un objetivo previamente definido, sino más bien si el gestor ha sido capaz de rediseñar el programa y sus objetivos mostrando capacidad de adaptación a una situación cambiante. Esta manera de percibir el éxito en la gestión pública es de naturaleza más estratégica y está orientada a largo plazo. Las EEE ofrecen

una visión a corto plazo y de management operativo. Algunas decisiones de aumentar el gasto (inversiones de reposición) pueden ser no económicas a corto plazo, pero podrían ser apropiadas a largo plazo. La descapitalización de cualquier organización puede ser una fuente generadora de un mayor aumento en el gasto futuro por un deterioro progresivo e irreversible de los activos patrimoniales.

Las EEE no aíslan ni permiten identificar los componentes más relevantes de la gestión en tiempos de cambio o incertidumbre. Esto es particularmente cierto a niveles de gobierno central. La evaluación de la ejecución presupuestaria en base a las EEE es válida en situaciones en las que se pueden determinar los resultados de la gestión del gasto y en situaciones en las que los problemas son predecibles. Las actividades repetitivas y rutinarias (mecánicas) pueden medirse y controlarse con indicadores del tipo de las EEE. Con el tiempo se desarrollará el conocimiento experto (know how) sobre la relación causa/efecto que permita anticipar resultados y estándares ideales de referencia para su evaluación. En situaciones en las que los objetivos no pueden medirse o en las que los resultados no pueden predecirse, la gestión no puede controlarse en el sentido propio de la palabra. No se dispone de estándares aceptables y los indicadores de EEE son irrelevantes. Como Hofstede argumenta el control cibernético es sólo posible en caso de realizarse sobre procedimientos mecanizados o para actividades muy operativas que implican un trabajo prácticamente automatizado, con objetivos claros y tecnología dominada (G. Hofstede, 1981, pp. 193-211). Sin embargo esto no quiere decir que las actividades no rutinarias están condenadas al fracaso, aunque no

Cuadro n.º 6. **Modificación de los criterios de éxito**

	CRITERIOS TRADICIONALES	CRITERIOS PARA FLEXIBILIDAD
MEDIDA DE ÉXITO	ECONOMÍA/ EFICIENCIA/ EFICACIA	DIAGNOSIS/ DISEÑO/ DESARROLLO
NIVEL GESTIÓN	OPERATIVO	ESTRATÉGICO
CONTEXTO	ESTABILIDAD	INESTABILIDAD
UNIDAD DE ANÁLISIS	AGENCIA	RED ORGANIZACIONAL
VISION	INTRA- ORGANIZACIONAL	INTER- ORGANIZACIONAL

puedan ser controladas sí pueden ser gestionadas. De hecho el management comienza donde termina la posibilidad de control (M. Landau referenciado en L. Metcalfe and S. Richards, 1989).

Existe una distinción fundamental entre el management y el control. Las actividades y organizaciones en las que no es posible aplicar las 3 EEE para llevar a cabo un control son precisamente aquellas que exigen un buen nivel de management y requieren la habilidad para ajustar actividades, improvisar respuestas para responder a situaciones cambiantes y superar situaciones conflictivas (Metcalfe, 1987, p. 38).

Las DDD suponen un buen marco para evaluar por ejemplo la gestión de un proceso de descentralización del gasto. Cualquiera que sea la dificultad en la cuantificación de las DDD, este criterio es mucho más relevante que las EEE para evaluar el papel de la unidad central, dada la incertidumbre que rodea todo

proceso de descentralización. El problema es de capacidad de diagnóstico, diseño y desarrollo de un tipo gestión del gasto que supone la reestructuración de las relaciones presupuestarias y la redistribución de poder en la gestión del gasto. Una iniciativa de descentralización del gasto puede reforzar o debilitar la posición del Ministerio de Hacienda. La descentralización no significa abdicación de poder, de hecho exige que Hacienda tome decisiones de mayor importancia. La retención de poder real y control del gasto por parte de Hacienda dependerá en gran medida de la calidad de los sistemas de información y de su capacidad para diseñar apropiadamente las nuevas relaciones presupuestarias con los departamentos gestores del gasto. Esta iniciativa exige el desarrollo de indicadores de resultados para el control a distancia, el ajuste del sistema de incentivos presupuestarios, la consolidación de un nivel apropiado de confianza en las negociaciones presupuestarias (ver sección 4.2), la

adaptación de los sistemas de responsabilidad (ver sección 4.3), etc..., con el fin de alcanzar una combinación equilibrada y efectiva entre la descentralización y el control (Metcalf, 1987, p. 79, 80).

En un contexto de cambio lo importante no es simplemente reducir costes o hacer más productiva la gestión. Hoy en día la reforma presupuestaria pretende hacer más con menos recursos bajo el supuesto de que las políticas y los objetivos ofrecen un marco fijo con estándares no cuestionables para la evaluación de la gestión. Dado que el supuesto de separación entre la formulación de política y su ejecución está obsoleto, dado que el gestor público influye y debe influir en la definición de objetivos y formulación de políticas, y dado que los programas presupuestarios se formulan y ejecutan en un marco de inestabilidad, la actuación ideal del gestor no queda bien reflejada por los criterios de EEE sino por su capacidad de identificar y dar respuestas a problemas imprevistos.

El gestor debe mostrar capacidad de adaptación y Hacienda debe fomentar esta flexibilidad presupuestaria. Esto significa un cambio sustancial en el estilo y papel a jugar por este ministerio y los departamentos gestores. El esfuerzo de flexibilidad, tanto funcional como presupuestaria, deberá orientarse en un doble sentido: a) elevar la capacidad de innovación mediante: la recogida de información sobre variables futuras inesperadas y no simplemente búsqueda de datos sobre variables históricas; la reformulación de problemas; la definición de nuevos objetivos y tareas, el rediseño de estrategias y estructuras, el fomento de una cultura receptiva y abierta al cambio; el rediseño de los sistemas de responsabilidad ajustándolos a las fuentes de legitimidad, etc.. y b) consolidar una capacidad de gestión del cambio:

divulgando la necesidad de adaptación; garantizando una buena información sobre nuevas líneas de trabajo; coordinando a los actores relevantes; movilizándolo apoyo; formando coaliciones; persuadiendo a los grupos afectados para que acepten el cambio; proporcionando al sistema un nuevo significado o motivo de trabajo, etc...

5. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se han puesto en cuestión los ajustes presupuestarios y reformas de la administración financiera llevadas a cabo en Europa durante los años 80 y principios de los 90. Tanto a nivel macro-presupuestario como a nivel micro se ha pretendido reforzar la posición dominante del Ministerio de Hacienda a lo largo de todo el proceso presupuestario. El supuesto de estas reformas y ajustes ha sido la posibilidad de controlar el gasto mediante una proximación de dominio jerárquico por parte de Hacienda. No se ha considerado el entorno de gran complejidad en el que se desarrolla actualmente la gestión pública. El supuesto implícito de que ésta se realiza en una situación de estabilidad y certidumbre no ha favorecido la puesta en cuestión del paradigma de las reformas tradicionales de la administración financiera (Presupuesto por programas).

Como alternativa se ha planteado un nuevo modelo de reforma de la administración financiera que responda a los nuevos problemas con que se enfrenta la gestión pública hoy en día. Se ha propuesto una teoría de contingencias como marco de referencia que permita guiar la adaptación estratégica del presupuesto modificando el comportamiento de gasto y gestión de los servicios en función de la situación económica y financiera en la que

se desarrolla. Una vez identificado y descrito el contexto de máxima complejidad presupuestaria, marcado por la incertidumbre y la escasez de recursos, en el cual se desarrolla hoy la administración financiera se ha argumentado en favor de la flexibilidad presupuestaria como el nuevo estilo y papel a jugar por el Ministerio de Hacienda para adaptar el comportamiento de gasto de los gestores públicos al contexto presupuestario en el que trabajan.

En síntesis se recomiendan cuatro nuevas líneas de actuación para conseguir la flexibilidad presupuestaria requerida por la complejidad en que se desarrolla hoy la gestión pública: 1) El

desarrollo de una gestión presupuestaria estratégica que supere el mero cálculo y extrapolación financiera. No se trata de maximizar el beneficio marginal de las decisiones presupuestarias sino de anticipar cambios emergentes y adaptar el comportamiento de gasto; 2) El fomento de la confianza e integración de los participantes en el proceso de asignación de recursos, equilibrando la cooperación y la competición en las negociaciones presupuestarias; 3) El rediseño de los sistemas de responsabilidad con el fin de fomentar el aprendizaje organizacional y 4) La modificación de los criterios de éxito aplicables al evaluar la gestión del gasto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERMAN, P. (1980): «Thinking about Programmed and Adaptive Implementations» en: H. Ingram and D. Mann, *Why Policies Succeed or Fail?*, Sage.
- CARLEY, M. (1988): *Performance Monitoring in a Professional Public Service, Policies Studies Institute*. London.
- CÁRTER, N. (1989): Performance Indicators: «back seat driving» or «hands off» control?, en: *Policy and Politics*, vol. 17, n.º 2.
- KLIKSBURG, B. (1993): «Una nueva gerencia pública para la modernización del Estado y afrontar los desafíos de la integración regional», CEFIR, Montevideo, p. 9.
- KOOIMAN, J. (1993): «Modern Governance», Sage, London.
- FLYNN, G., Politt. (1988): «Making Indicators Perform», en: *Public Money and Management*.
- HOFSTEDE, G. (1981): «Management Control of Public Not-for-Profit-Activities», en: *Accounting Organization and Society*, vol. 6.
- IGOR ANSOFF, H. (1965): «Corporate Strategy», McGraw Hill, NY.
- KLAY, W. (1991): «Strategic Management Policy Analysis and Budgeting», en: *Public Budgeting and Financial Management*, 3 (2).
- METCALFE, Les, RICHARDS, S. (1989): «Improving Public Management», Sage Publications, London.
- METCALFE, Les, (1993): «Public Management; from Imitation to Innovation», en: J. Kooiman, «Modern Governance», Sage Publications, London.
- MINTZBERG, H. (1980): «Strategy Formation», Prentice-Hall Inc., chapter I.
- OCDE (1989): «Incentives in Budgetary Systems», PUMA 89.3, working draft.
- OECD (1991): «Serving the Economy better», PUMA (90) 10, working draft n.º 3.
- SCHICK, A. (1990): «Budget for Results: recent development in five industrialized countries», en: *Public Administration Review*.
- SCHICK, A. (1986): «Macro budgetary adaptations to fiscal stress in industrialized democracies», en: *Public Administration Review*.
- TARCHYS, D. (1985): «Curbing Public Expenditures: current trends», en: *Journal of Public Policy*, vol. 5.
- WALTON and MCKERSIE (1965) «A Behavioural Theory of Labor Negotiations», p. 5 y ss.
- WALTON, R., DUTTON, J. (1969): «The Management of Interdepartmental Conflict», *Administrative Quarterly*, vol. 14, n.º 1.
- WAMSLEY and HEDBLLOMM (1983): «Budgeting: Strategic Instrument or Mindless ritual?», en: «Handbook of Organization Management», William Eddy NY, M. Dekker.
- WILDAVSKY, A. (1975): «Comparative Budgeting», Little Brown and Co., Boston, p. 9 y ss.
- WILDAVSKY, A. and ZAPICO-GOÑI, E. (Eds.) (1993): «National Budgeting for EMU, Martins Nijhoff Publishers, Maastricht.
- WINHAM, G. (1977): «Negotiations as a management process», en: *World Politics*. Vol. 30, n.º 1.
- ZAPICO-GOÑI, E.: «Administración Financiera y la Nueva Gerencia Pública» CLAD, en imprenta.