



puesta no depende de aplicar más intensamente la misma estrategia de reforma, sino de que se cambie el modelo y sus fundamentos e incluso se identifiquen los nuevos problemas con que se enfrentan los responsables del presupuesto público hoy en día: mayor incertidumbre, pluralidad de intereses y valores, interdependencia entre un mayor número de participantes en el presupuesto. Algunos nuevos factores mencionados a tener en cuenta son la integración Europea, descentralización autonómica, creciente influencia de ONG, grupos de presión privados, etc.

El objetivo de este artículo es tratar de explicar porqué unas reformas que crearon grandes expectativas han tenido tan pobres resultados y ofrecer líneas alternativas para la reforma presupuestaria. Se presentan tanto los obstáculos a la implantación del presupuesto por programas como sus deficiencias conceptuales. Se contrastan las teorías «normativas» (PPBS, ZBB, etc.) con las teorías descriptivas (incrementalistas) sobre la realidad presupuestaria. Por último se plantea una nueva alternativa o vía de reforma presupuestaria que tenga en cuenta el carácter negociado y complejo de la elaboración presupuestaria ampliando el alcance de estudio más allá del aspecto meramente competitivo de dicha negociación.

## **II. De la reforma en las estructuras presupuestarias a la modificación de comportamientos de gasto**

De las experiencias de reforma presupuestaria que se dieron en la mayoría de los países avanzados de la OCDE en los años 60/70, se han destacado los siguientes obstáculos encontrados al tratar de realizar la gran reforma presupuestaria del tipo presupuesto por programas (Zapico, E., 1989, pp. 65 y ss.): falta de apoyo político y liderazgo; ausencia de una estrategia sistemática y comprensiva de implantación; actitud negativa y falta de motivación del Gestor Público; limitaciones conceptuales.

El éxito o fracaso de un renovado interés por el modelo racional de presupuesto depende en gran medida de la atención que se preste a los errores cometidos en experiencias anteriores. Uno de los principales errores en las reformas de los 60 y 70 en los principales países de la OCDE fue el tratar la reforma del proceso presupuestario como si éste fuera un ejercicio neutro y mecánico cuya mejora dependía de una mera modificación de la documentación, su estructura y clasificaciones del gasto, y de la introducción de técnicas de análisis de programas, no siendo necesario el prestar atención a su naturaleza negociada y conflictiva y la necesidad de modificar los comportamientos y estilo de decisión en la elaboración y ejecución del presupuesto.

En efecto, una de las principales razones que explican el fracaso del Pre-

supuesto por Programas en la Administración Española (en los 80) y en otros países de la OCDE en los 60/70 es el haberse dado prioridad a la reestructuración formal del documento y proceso presupuestario. En las experiencias de los años 60/70 se suponía que tras la introducción de una nueva técnica y estructura presupuestaria se modificarían posteriormente de manera automática los comportamientos presupuestarios y estilos de gasto. Con el tiempo se ha demostrado que este supuesto era falso. Las reformas presupuestarias en la mayoría de los países de la OCDE desde los 80 ya no dan prioridad al cambio del formato presupuestario sino a la modificación de la cultura y comportamientos en las relaciones presupuestarias. Actualmente se acepta la posibilidad de utilizar distintos documentos y múltiples clasificaciones presupuestarias, pero lo que se considera más importante es que los participantes en la elaboración y ejecución del presupuesto desarrollen una mayor conciencia de coste y compromiso por la obtención de un resultado o valor a cambio del gasto (Value for Money). Esto incluye una mayor capacidad de gestión: sistemas de información y control; visión estratégica de gasto; habilidad para la negociación e integración de una diversidad de intereses; mecanismos de consulta y resolución de conflictos internos; etc... que sean eficaces como para dar una respuesta a las demandas de innovación y desarrollo de las técnicas propuestas, al aumento de productividad y eficacia, y consolidar las reducciones o recortes de gasto (de manera sostenida a largo plazo) (Zapico, E., 1996, p. 10 y ss.).

Otro supuesto muy generalizado pero que no se ajusta plenamente a la realidad (Española, especialmente) y podría limitar la eficacia del Presupuesto por Programas es el que la Administración del Estado está pasando de ser una Administración «reguladora» a una Administración «prestadora de servicios». Aunque esto es parcialmente cierto necesitaría matizarse teniendo en cuenta el proceso de descentralización y/o autonomía que se propone en la reforma de la gestión pública. En efecto se está pasando de una Administración reguladora a una Administración que está preocupada por la prestación de mejores servicios públicos con menos recursos (MAP, 1988; OCDE, 1990, pp. 10 y 11). Pero simultáneamente y cada vez con más importancia la Administración se está convirtiendo en una Administración «financiadora» de servicios públicos (transferencias a gobiernos regionales, desconcentración, creación de Agencias, subcontratación, etc.) con la que simultáneamente va en aumento el «control presupuestario de una gestión indirecta del gasto» y en disminución la relevancia de los componentes formales y técnicos del Presupuesto por Programas más fáciles de implantar en un contexto de relaciones jerárquicas. Con este cambio en el rol que juega la Administración del Estado la negociación y gestión de conflictos tiene cada vez una mayor importancia. Este obstáculo al Presupuesto por Programas conecta con la principal limitación conceptual de las teorías racionales o normativas del presupuesto, esto es, la no conside-

ración de la naturaleza negociada y conflictiva de las relaciones presupuestarias.

### **III. Naturaleza negociada en las relaciones presupuestarias: el incrementalismo presupuestario**

La principal deficiencia de las Técnicas racionales de presupuesto, es el no tener en cuenta que el presupuesto representa el resultado de una lucha por la distribución de recursos y/o de poder. No tiene sentido hablar de reforma en el sistema presupuestario sin alterar la distribución de fuerzas en el mismo (Wildavsky, A., 1980, pp. 71 y 73). Uno de los principales problemas con los que se encuentra la implantación del presupuesto por programas o el análisis racional y comprensivo en la asignación de recursos es el carácter conflictivo y complejo de las relaciones presupuestarias. Según la definición de Aaron Wildavsky, «los presupuestos son mecanismos mediante los cuales las subunidades (de una organización) negocian sobre fines conflictivos, hacen concesiones y tratan de motivarse entre sí para lograr sus objetivos» (Wildavsky, A., 1985, p. 456).

Si observamos las organizaciones como coaliciones de grupos de poder, los presupuestos son mecanismos a través de los que los centros de decisión negocian sobre objetivos conflictivos, conceden favores e intentan motivarse mutuamente para alcanzar sus propios objetivos». «Cuando el presupuesto se utiliza para mantener el gasto público dentro de un margen dado y objetivos concretos, éste se convierte en un instrumento a través del cual unos participantes en el proceso tratan de controlar el comportamiento de otros. El presupuesto es una forma de poder (Wildavsky, A., 1975, p. 4).

El presupuesto es también una red de relaciones en la que la información fluye en múltiples direcciones generando señales sobre preferencias y posibles reacciones de cada participante. El punto de partida es el presupuesto precedente que representa los derechos o nivel alcanzado del cual será muy difícil alejarse de forma relevante.

Dada la limitación de tiempo, recursos y conocimientos («know-how») resulta obligado disminuir la necesidad del análisis y cálculo requerido para determinar las asignaciones presupuestarias. La rigidez aparente de la anualidad presupuestaria, la escasez de recursos humanos y la incertidumbre sobre la relación causa-efecto de la intervención pública exigen que los funcionarios que participan en la elaboración del presupuesto empleen estrategias y tácticas simplificadoras del cálculo necesario para la toma de decisiones en la asignación de los recursos.

La complejidad de cálculo es extraordinaria (identificación de problemas a resolver, selección de los prioritarios, medición de resultados, análisis de alternativas, etc...). Además las variables incontroladas son múltiples. La realidad presupuestaria empuja a los directivos públicos a aceptar el que para obtener más fondos es tan importante o más cultivar la imagen de honestidad, confianza y amistad con la unidad central de presupuestos como el gestionar eficientemente sus programas. Por todos estos motivos los directivos públicos se basan en simplificaciones de cálculo y tácticas de negociación a la hora de defender sus solicitudes de crédito.

La principal simplificación utilizada según A. Wildavsky en la elaboración del presupuesto es el incrementalismo. Esto significa la aceptación de «la base» —créditos aprobados en años posteriores—, como cuantía válida no revisable

Sin embargo el incrementalismo por sí solo no sería suficiente para permitir realizar las estimaciones y cálculos necesarios. Un complemento fundamental del incrementalismo son las expectativas de los participantes:

- a) Cuantía o participación justa esperada.
- b) Papel esperado de cada participante (expectativas recíprocas).

Ambas expectativas ejercen una influencia fundamental en la estabilidad y coordinación de las relaciones entre todos los protagonistas del proceso presupuestario. Por un lado los directivos de los ministerios gestores esperan participar en un cierto porcentaje sobre la cuantía que se prevé como aumento, o disminución prevista por la autoridad financiera. Los directivos solicitan y/o aceptan lo que estiman como participación o recorte justo en la variación de los fondos. Esta participación justa es intuita por los participantes y sirve como punto de referencia en las negociaciones (Wildavsky, A., 1979, pp. 16 y ss.).

Por otro lado cada institución exige implícitamente un cierto comportamiento en el papel a jugar por cada actor presupuestario. Utilizando la terminología de A. Wildavsky, guardianes y defensores se enfrentan conociendo el papel que jugará cada uno de ellos, el esperado de su oponente y el que su oponente espera que él juegue. Los guardianes del Tesoro se sienten comprometidos a frenar o recortar el gasto, por el contrario los defensores de los programas directivos y funcionarios de los M<sup>os</sup> Gestores se encargan de aumentar la financiación de los programas. Ambos, guardianes del Tesoro y defensores de los programas, responden a los estímulos y demandas de distintos grupos: los primeros a necesidades globales de los contribuyentes y en general del sector privado financiero que desea ver reducido el gasto público y el déficit; los segundos responden a las necesidades de los destinatarios de sus programas. En la medida que aumente el gasto público se

originarán críticas del sector privado empresarial en sentido general. En la medida que el directivo público no obtenga fondos para sus programas de educación o sanidad, los grupos afectados se quejarán (Wildavsky, A., 1979, pp. 21 y ss.).

Cada uno de estos grupos presupuestarios necesitan que la parte contraria juegue el papel que se espera realice. De lo contrario las necesidades de cálculo se multiplicarían. Las expectativas de los actores proporcionan la estabilidad al sistema. Los papeles encajan entre sí y establecen un marco de referencia que reduce la carga de cálculo para cada uno de los participantes. Si uno rompe su norma de comportamiento la complejidad de la decisión aumentaría enormemente.

Finalmente además de basarse en el incrementalismo y en las expectativas mutuas, los protagonistas del proceso presupuestario aplican una serie de tácticas de negociación que les permiten mejorar sus resultados en la negociación (Wildavsky, A., 1979, pp. 63 y ss.). Muchas de estas tácticas se han corroborado empíricamente en diversos estudios (Lord, G., 1973, páginas 120 y ss.; Gunther, R., 1980, pp. 144 y ss.; Zapico, E., 1989, pp. 131 y ss.) sobre la formulación del presupuesto en distintos países (ver cuadros pp. siguientes).

#### *Tácticas de negociación de los centros gestores*

- MOSTRAR INTEGRIDAD Y HONESTIDAD
- RELACIONES PERSONALES CONTINUADAS
- PEDIR MAS DE LO NECESARIO (EVITAR CONFLICTOS INNECESARIOS PERO MANTENER UN NIVEL RAZONABLE DE EXITO)
- UTILIZAR TODOS LOS CREDITOS
- APOYAR LAS SOLICITUDES CON PLANES Y DECLARACIONES DE POLITICOS
- RENDIRSE DESPUES DE NEGOCIAR CON FUERZA LO NO IMPORTANTE
- HACER MAS TRANSPARENTE LA IMPORTANCIA DE LOS GRUPOS DESTINATARIOS Y CLARIFICAR EXTERNALIDADES
- CAMPAÑAS EN MEDIOS DE COMUNICACION PARA CONSEGUIR EL APOYO DE GRUPOS DE INTERES
- ETC...

*Tácticas de negociación  
de la oficina de presupuesto*

- REDUCCION GENERALIZADA (PORCENTUAL)
- EVALUACION PERSONAL
- COMPARACIONES HORIZONTALES (EVITAR SITUACIONES EXTREMAS)
- REDUCIR SIEMPRE
- REDUCIR SI EXISTEN REMANENTES DE CREDITO (USE IT OR LOOSE IT)
- DECIR QUE NO DESDE EL COMIENZO
- RETARDAR LA DISCUSION SOBRE LAS PARTIDAS MAS IMPORTANTES HASTA EL FINAL SIN QUE DE TIEMPO A SU DEFENSA APROPIADA
- NO ACEPTAR EL PLAN
- SI NO HAY QUEJA NO DUELE
- ETC...

Las técnicas racionales de presupuestación exigen que la asignación de recursos se base en el análisis de los resultados de la gestión y que las negociaciones se centren en el resultado del análisis. El Presupuesto por Programas amenaza a los participantes en el juego de negociaciones que existe en el proceso presupuestario tradicional. El Presupuesto por Programas no puede evitar y además hace más transparentes las controversias y diferencias de opiniones sobre los fines del gobierno, la definición de intereses públicos y la asignación de los valores fundamentales. Pero esto no significa que no tenga una cierta utilidad para la dirección estratégica del Gobierno. Este sistema anima a mejorar la información, evaluar el impacto de los programas, mejorar la definición de los objetivos y aumentar la perspectiva temporal del gasto (Wamsley and Hedblomm, 1983, p. 340). Según indica el mismo Aaron Wildavsky una teoría descriptiva del presupuesto no pretende desanimar el interés por una teoría normativa y de reforma (Wildavsky, A., 1980, p. 79). La Teoría incrementalista es muy útil para describir la realidad del proceso presupuestario pero tiene una limitación importante: no ofrece soluciones para mejorarla.

#### **IV. Mas allá del dilema presupuesto por programas vs. incrementalismo presupuestario**

Por un lado es necesario que la reforma presupuestaria vaya más allá de la simple mejora del documento presupuestario y del perfeccionamiento me-

ramente formal y técnico de los procedimientos presupuestarios, contables y de control del gasto. Pero también es necesario que el comportamiento del gestor público se considere una variable más a analizar y que los objetivos y políticas de la Administración no se consideren como parámetros dados en los que no influye la red de participantes en el sistema presupuestario. No se propone que el modelo de Presupuesto por Programas de reforma clásica del presupuesto y el control de la gestión presupuestaria sea siempre inadecuado, aunque sí se considera imprescindible que los responsables del control del gasto y sus asesores aumenten su capacidad de entender y manejar los valores y motivaciones de comportamiento de negociación de los participantes en el proceso presupuestario. No se trata de despreciar o eliminar totalmente los supuestos tradicionales de la reforma presupuestaria por programas sino de evitar que éstos limiten la visión de los responsables del presupuesto al modelo jerárquico-burocrático mientras que la realidad presupuestaria responda de hecho a supuestos alternativos (de pluralismo y negociación). Se necesita realizar un importante esfuerzo de investigación sobre los valores e intereses que permita anticipar y/o modificar comportamientos del personal y directivos de la Administración en el proceso presupuestario.

El comportamiento en los departamentos de gasto están muy influenciado por el estilo de decisión en la asignación de recursos que finalmente aplique la Oficina Central del Presupuesto. Un ejemplo muy ilustrativo y conocido es que el mostrar capacidad de gasto es un comportamiento disfuncional sin embargo incentivado por la Oficina Central de presupuesto. Los funcionarios de presupuesto, al valorar las solicitudes de crédito, generalmente consideran como una medida de éxito lo que se entiende por «capacidad de gestión» como sinónimo de capacidad de gasto: consumo del presupuesto autorizado en el ejercicio. Los servicios que no hayan alcanzado un nivel próximo al cien por cien de la ejecución del presupuesto son probablemente «penalizados» de manera implícita con una reducción en la asignación presupuestaria del ejercicio siguiente, o no recompensados con la participación proporcional de aumento de créditos que pudiera aplicarse según el contexto económico. Además los informes de auditoría suelen presentar sistemáticamente el porcentaje de presupuesto realmente ejecutado durante el ejercicio financiero. Este criterio de decisión aplicado en el Departamento de Presupuesto no deja de tener una cierta lógica. A veces un departamento que muestra con claridad su debilidad para gastar su presupuesto de los últimos ejercicios solicita para el siguiente un aumento desproporcionado, más allá de lo que el servicio claramente puede atender dado su equipo de personal y el tipo de tarea que realiza. Sin embargo, este criterio de decisión aplicado de manera generalizada, unido al principio de anualidad presupuestaria, es el origen de un comportamiento de gasto ampliamente extendido y conocido como «la fiebre de gasto a fin de año». Resulta contradictorio el que en un momento en que la preocupación por el déficit y el aumento de gasto es prioritario, el proceso presu-

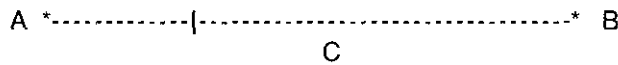


puestario y los sistemas de control incentiven el pleno uso de los créditos autorizados.

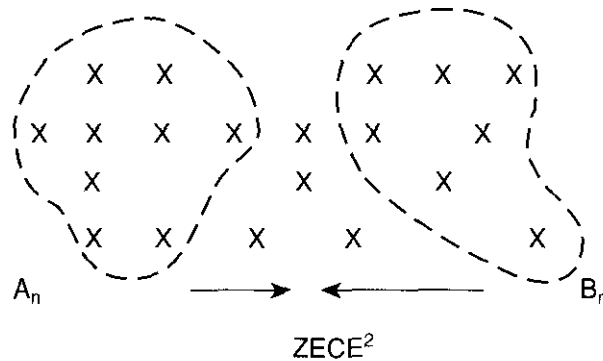
El estudio del comportamiento y estilo de decisión presupuestario no significa la aceptación del incrementalismo. El pluralismo y la necesidad de consenso propuestas no tiene porque destruir toda posibilidad de utilizar el presupuesto como un instrumento estratégico de gestión (Wildavsky, A., 1980, p. 79). Sería equivocado sacar esta conclusión. El Presupuesto por Programas y el incrementalismo no son necesariamente incompatibles. No tiene porque plantearse siempre como un dilema. El sistema presupuestario no puede automáticamente conseguir que los gestores públicos se comporten y decidan estratégicamente. Pero el que gestione y se mueva estratégicamente podría encontrar en el presupuesto por programas un instrumento de gran utilidad dada su periodicidad, proyección futura y su localización intermedia o eslabón entre el proceso de decisiones político, gestión estratégica y de gestión operativa del gasto (*para más información sobre la gestión estratégica del gasto ver Zapico, E., 1993, pp. 80 y ss.*). Cada vez que se inicia el proceso de elaboración de un nuevo presupuesto el directivo tiene la oportunidad de estimar su capacidad en términos de recursos financieros, de personal, revisar la estructura de su organización, sus procesos de decisión estratégica y operativa y formular iniciativas para su mejora, etc. Igualmente cada vez que se ejecuta un presupuesto el directivo tiene la oportunidad de evaluar el avance conseguido hacia sus objetivos estratégicos e incluso la validez de estos (Wamsley and Hedblomm, 1983, pp. 356-357).

Por otro lado, no es posible ni deseable que los supuestos tradicionales del Presupuesto por Programas monopolicen la perspectiva de los participantes en el proceso presupuestario ni en los responsables de diseñar e implantar la reforma. Si la realidad socio-organizativa en la que se trata de implantar la reforma presupuestaria corresponde a lo que se ha llamado teoría incrementalista, la reforma debería adaptarse al mencionado modelo pluralista y negociado pero sin tener que renunciar por ejemplo a la búsqueda y eliminación de disfunciones operativas o planteamientos estratégicos erróneos. No se trata tanto de que se maximice la utilidad o beneficio esperado del gasto público sino por ejemplo de introducir simples mejoras como el facilitar la comunicación y fomentar la cooperación con los centros gestores con el fin de reducir la incertidumbre para identificar las zonas de elección colectiva eficaz. Aunque esto puede parecer una iniciativa sencilla y con consecuencias limitadas, ponerlo en práctica con éxito es una nueva y ardua tarea para la unidad central de presupuestos que puede tener un gran impacto para identificar recortes de gastos sostenibles y sin efectos indirectos no deseables. Más concretamente lo que se propone es la búsqueda de comportamientos y/o estilo de decisión que tengan en cuenta la eficiencia y eficacia como criterios relevantes, no los únicos, en la negociación presupuestaria.

### NEGOCIACIÓN SIMPLE<sup>1</sup>



### NEGOCIACIÓN COMPLEJA



Es tradicional el estudio del proceso presupuestario bajo el supuesto de su naturaleza esencialmente conflictiva (Wildavsky, A., 1975, p. 4). De hecho el presupuesto se considera 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 y 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 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 use la táctica de proponer, por ejemplo, recortes horizontales de gasto, a lo largo y ancho de toda la Administración, porque afectan proporcionalmente igual a todos los departamentos ya que no provocan agravios comparativos y se aceptan con mayor facilidad que los recortes selectivos. El comportamiento se supone que es puramente distributivo. Lo único que importa es como conseguir más recursos. No es usual bus-

<sup>1</sup> A y B: posturas de dos actores presupuestarios

<sup>2</sup> ZECE: Zona de Elección Colectiva Efectiva.

car 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.

Aunque todo lo anterior no deja de tener su valor y es el reto principal de Hacienda y del gestor, las negociaciones presupuestarias podrían considerarse también como una oportunidad para identificar las interdependencias entre las partes y reducir la incertidumbre innecesaria. Esto significa aceptar la presupuestación como un proceso complejo en el que las posiciones de negociación no están necesariamente bien identificadas por los participantes desde el comienzo del proceso presupuestario. Tradicionalmente el objetivo de las negociaciones presupuestarias suele ser el alcanzar un compromiso intermedio entre una solicitud de crédito por parte del gestor y una contrapropuesta de Hacienda. Hoy diríamos un compromiso intermedio entre el recorte propuesto por Hacienda y la contrapropuesta del Gestor. Pero dada la complejidad del contexto (interdependencia, diversidad, inestabilidad, etc...) en el que se lleva a cabo el proceso presupuestario la negociación para distribuir recursos parte de posiciones de negociación que no son claramente conocidas ni delimitadas hasta bien entradas las negociaciones. El grado de sostenibilidad o las consecuencias indirectas y finales de los recortes propuestos no suelen analizarse. Este análisis requeriría la colaboración entre Hacienda y los gestores afectados, y de éstos entre sí, para identificar los efectos directos o indirectos de los recortes propuestos. La colaboración es un componente hasta ahora ignorado en la negociación presupuestaria. Un comportamiento más equilibrado entre la competición por los recursos y la cooperación por los intereses o valores comunes supondría, por ejemplo, el intercambio de información financiera y no financiera, la búsqueda de soluciones factibles, la prevención de soluciones a conflictos futuros estableciendo reglas del juego de negociación presupuestaria, el desarrollo de una percepción común sobre valores y prioridades de gasto, etc.... (Winham, G., 1977, p. 97). Esto no es una propuesta de buena voluntad sino la consideración del presupuesto público como un problema de gestión estratégica de un proceso de negociaciones o relaciones complejas.

## V. El presupuesto público como un problema de gestión de un proceso de relaciones complejas

El presupuesto es una realidad socialmente construida. Las negociaciones presupuestarias son lo que Walton y Mckersie llamarían «negociaciones sociales», en las que interaccionan dos o más unidades sociales complejas. Estas negociaciones tienen las siguientes características: (1) al componente técnico se añaden dimensiones humanas: actitudes, sentimientos, valores, percepciones de penalización y/o recompensas implícitas por parte de Hacienda con

respecto a actuaciones o comportamientos del gestor; (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 Departamentos compuestos de múltiples grupos u organizaciones (privados, públicos, de distintos niveles de gobierno, ONG, Sindicatos, etc.) cuyos miembros están interesados en los resultados de las mismas. Los miembros de estos grupos ejercen presiones múltiples y no necesariamente compatibles sobre su representante, (5) aunque la agenda de negociación presupuestaria se centra en los aspectos conflictivos, la defensa de los intereses particulares se realizan siempre en un marco colectivo, ahora, de crisis económica, déficit público, desempleo etc... (Walton, R. and McKersie, 1965, pp. 5 y ss.) (ver cuadro p. siguiente).

CUADRO 1  
*La asignación de recursos como un proceso  
de relaciones complejas*

- |  |
|--|
| <p>1) SOLAPAMIENTO DE COMPONENTES TECNICOS Y HUMANOS (VALORES, ACTITUDES, PERCEPCIONES SOBRE RECOMPENSAS Y PENALIZACIONES)</p> <p>2) PROLONGACION DE ACUERDOS PRESUPUESTARIOS MAS ALLA DE LA FASE DE LA FORMULACION:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CAMBIOS DE PRESUPUESTO DURANTE EJECUCION</li> <li>• SUCESIVOS AÑOS FINANCIEROS</li> </ul> <p>3) NEGOCIADORES PRESUPUESTARIOS REPRESENTAN DEPARTAMENTOS O GRUPOS CUYOS MIEMBROS INFLUYEN EN SU COMPORTAMIENTO (PRESIONES MULTIPLES Y NO NECESARIAMENTE COMPATIBLES)</p> <p>4) DIFICULTADES PARA IDENTIFICAR Y HACER COMPATIBLES INTERESES INDIVIDUALES Y COLECTIVOS</p> |
|--|

Es evidente que tradicionalmente estos factores no se perciben de manera consciente o voluntaria y marcan precisamente una nueva línea de trabajo a desarrollar por la unidad central de presupuestos para mejorar el resultado del proceso de negociación presupuestaria.

Debería y puede evitarse el monopolio de la perspectiva competitiva en las

negociaciones presupuestarias. Todos los componentes de la negociación presupuestaria deberían considerarse y fomentarse: la distribución de recursos, 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.) (ver cuadro siguiente).

CUADRO 2  
*Crear confianza en las relaciones presupuestarias*

A • DISTRIBUCION DE RECURSOS
B • INTEGRACION DE VALORES E INTERESES COMPLEMENTARIOS EN LOS PROGRAMAS DE GASTO
C • REESTRUCTURACION DE LAS REGLAS DEL JUEGO PRESUPUESTARIO
D • PREPARACION INTERNA DE LAS SOLICITUDES DE FONDOS

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 utilizara como una oportunidad para la toma de decisiones estratégicas. Esta oportunidad se ofrece de manera recurrente cada año (Wamsley and Hedblom, 1983, pp. 355 y ss.).

Las negociaciones presupuestarias podrían utilizarse para la identificación de sinergias estratégicas positivas y negativas (Ansoff, H. Igor, 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 sustancialmente desviadas o solapamientos no deseables (sinergias negativas).

Dada la dependencia de la misma fuente de recursos y la creciente 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...) por su no tratamiento o tratamiento inadecuado. En la medida que se haga más transparente las tareas potencialmente complementarias y se tome consciencia de las interdependencias bajo la mediación de una unidad central mayor será la propensión de ambas unidades a la resolución conjunta de problemas (Walton, R. and Dutton, J., 1969, p. 73). 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 de crucial importancia.

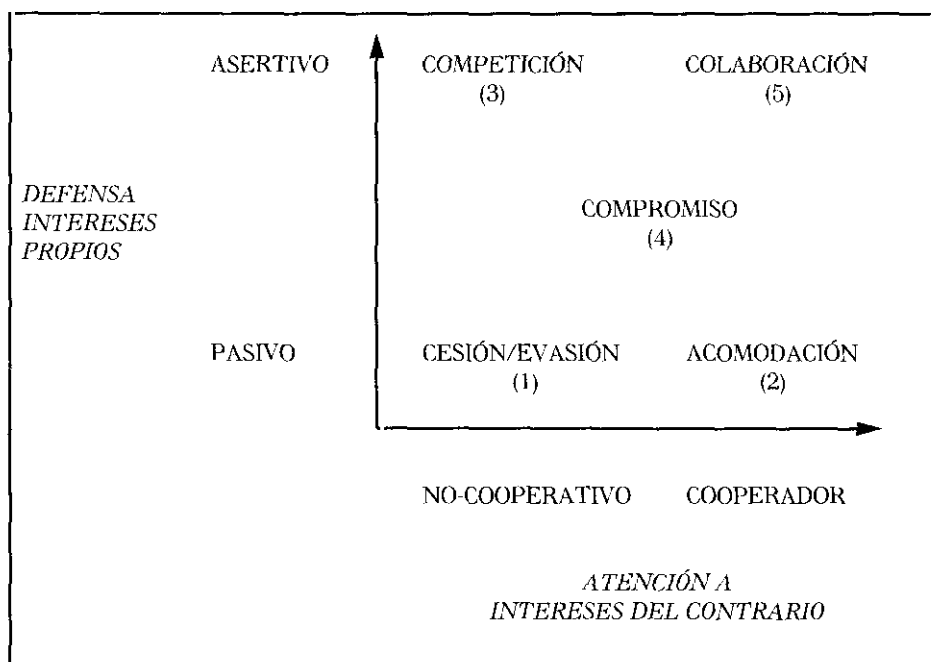
Además son múltiples los objetivos e intereses no necesariamente conflictivos en las políticas públicas de diversos ministerios (por ejemplo en la lucha contra la droga participan y pueden tener intereses comunes los departamentos de salud, justicia, policía, educación, etc.). La comunicación y la consulta entre departamentos en estas circunstancias durante el proceso de asignación de recursos planteado con una perspectiva multilateral puede tener consecuencias muy positivas además de las sinergias antes mencionadas: 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 cuya eficacia está dependiendo de su coordinación para la acción conjunta más que el aumento del gasto público.

Podría pensarse que el tener en cuenta las posturas e intereses de todos los centros y grupos relacionados con el presupuesto tan solo se aumentaría el gasto. Sin embargo esto no tiene por que 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 negociación en términos de redistribución de recursos sería competitiva y de suma cero. No obstante esto no bloquea la posibilidad de buscar e identificar valores e intereses comunes. 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 colectivo con objetivos comunes. Sin embargo en la actualidad (creación de Agencias, descentralización, contratos presupuestarios, 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 o colectivos del sistema no se están

teniendo en cuenta. Muchos recortes en el gasto de una política o departamento 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» (Metcalfe, L., 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 segundo plano durante el proceso presupuestario. Incluso no hay consciencia de que con muchos recortes de gasto se está aumentando el riesgo de accidentes o funcionamiento ineficiente de la Administración. Tal fue el caso por ejemplo del accidente del petrolero «Mar-Edge» en el puerto de La Coruña donde «por ahorrarse 120.000 pts. de alquiler de dos remolcadores, se causó un desastre ecológico que supuso unas pérdidas superiores a 80.000 millones y el deterioro ambiental» de una rica zona costera (Correo Gallego, 2 de febrero de 1996).

CUADRO 3  
*Modos de confrontar el conflicto*



Todo esto no quiere decir que la competición no sea útil para la Unidad Central de Presupuesto. Tanto la competición como la cooperación pueden ser útiles para la reducción del gasto. Ambos son simultáneamente una oportunidad y un reto para las unidad central de presupuesto. Encontrar un equilibrio entre la competencia por los recursos (ver cuadro núm. 2 letra A) y la cooperación en la gestión estratégica del gasto (ver cuadro núm. 2 letra B) debería de ser una de sus prioridades. Esto no es una simple llamada a la buena voluntad de las partes sino una propuesta para modificar la manera con que se tratan los conflictos presupuestarios. Para ello resulta fundamental el analizar las distintas maneras de confrontar los conflictos presupuestarios. Siguiendo a Kenneth Thomas, en el cuadro siguiente se estudian cinco comportamientos alternativos de los actores presupuestarios, al confrontar intereses «aparentemente» incompatibles para asignar los recursos públicos. Cada una de las distintas alternativas se corresponde con la combinación de dos variables de comportamiento según cada actor presupuestario defienda sus propios intereses y según se tengan en cuenta los intereses de la parte contraria (de forma no cooperativa o cooperativa). En el eje vertical de las coordenadas en el cuadro núm. 3 se representa la variable de defensa de los propios intereses o medida en que se trata de satisfacer sus propios intereses. El comportamiento puede ser pasivo (maleable) o bien asertivo (defensa con firmeza). Por otro lado, en el eje horizontal se representa la manera en que se presta atención a los intereses de la parte contraria y ésta puede plantearse de manera cooperativa o no (K. Thomas, 1975, pp. 899 y ss.).

Combinando todas estas alternativas se pueden presentar los siguientes cinco modos de confrontar los conflictos presupuestarios. El primero de ellos sería el de la cesión o evasión (1 en el cuadro núm. 3). Este comportamiento surge de combinar una defensa muy pasiva de los propios intereses y una actitud no cooperativa con respecto a los intereses de la parte contraria. Se trata de aparcar o ignorar los conflictos por la reasignación de recursos. O bien retrasar la decisión para la solución del conflicto presupuestario hasta que se presente un momento más oportuno. Este comportamiento se corresponde con la actitud del avestruz de ocultar la cabeza en un agujero ante situaciones de peligro. Este comportamiento implica ignorar el conflicto presupuestario de manera diplomática o retirarse ante situaciones de amenaza. La evasión supone el no querer aceptar responsabilidades presupuestarias simplemente para evitar tensiones que se consideran «inútiles» o por querer retrasar la asignación de recursos hasta pensar en profundidad cuáles serían las consecuencias de cada alternativa. Se evita incluso tomar posiciones de negociación por pensar que éstas crearían por sí mismas el conflicto.

Para concluir es importante volver a los dos últimos componentes de la negociación como otras dos posibilidades o líneas de mejora del proceso presupuestario. La primera mediante la reestructuración de las reglas del juego presupuestario o reestructuración de actitudes (ver cuadro núm. 2 letra C), y



la segunda mejorando la preparación dentro de cada departamento para la negociación presupuestaria. El papel de la unidad central respecto a la primera vía sería la creación de una combinación en el grado de cooperación/competición que se adecuara al contexto presupuestario. La Unidad Central de Presupuestos debería de modificar el peso relativo de estos componentes según su capacidad de controlar el aumento de gasto. Utilizando desde pequeñas señales (tipo slogans presupuestarios) hasta nuevas directrices presupuestarias tales como la adaptación de las reglas del juego presupuestario (negociaciones multilaterales), variando el sistema de valores y comportamientos (recompensas y penalizaciones), etc... se podrían modificar actitudes y comportamientos de gasto. En la medida que el contexto le permita el uso de autoridad jerárquica por factores de presión externa (i.e. criterios de Maastricht) o disponer de apoyo interno (recursos, legitimidad, «know how») el peso dado por Hacienda a la competición entre los gestores podrá ser mayor. En caso contrario su postura de mayor dependencia exigirá una mayor apelación a la cooperación. No hay una respuesta ideal a cuál es la combinación apropiada de cooperación/competición, pero el que se ponga en práctica debe de ser coherente con la estructura real de división de poderes entre los participantes en el proceso presupuestario.

En segundo lugar, estaría la actitud de acomodación (2 en el cuadro núm. 3). Esta actitud o comportamiento presupuestario surge al combinar una postura pasiva respecto a la defensa de intereses propios sobre la asignación del gasto y cooperadora en cuanto a la satisfacción de intereses contrarios. Esta modalidad de comportamiento en las relaciones presupuestarias está orientada al sacrificio de los intereses o preocupaciones propias ya sea por obediencia a órdenes jerárquicas, generosidad o cualquier otro motivo (mantener la relación, no herir o abrir susceptibilidades, etc.) que implique la cesión ante la postura o punto de vista del contrario. En cierta medida se trata de una postura de buena voluntad. Pero a diferencia de la colaboración (5 en el cuadro núm. 3), no facilita información sobre sus propios intereses presupuestarios.

Otro modo de confrontar el conflicto presupuestario, el más generalizado, es la competición (3 en el cuadro núm. 3). Esta modalidad resulta de la combinación de esfuerzos firmes en defensa de los propios intereses de gasto de uno mismo y la no cooperación en la satisfacción de los intereses de la parte contraria. La actitud está claramente dirigida a ganar en la distribución de los recursos disponibles bajo el supuesto de negociación de suma-cero. No se perciben las consecuencias colectivas que puede provocar la no cooperación con la parte contraria. El objetivo de cada actor presupuestario es el conseguir más recursos a costa de la reducción de los recursos asignables al contrario o a costa de sus intereses (reducción del déficit) (Ministerio de Hacienda) (otro departamento gestor). La actitud de ambas partes es de desconfianza. La postura de negociación está dirigida al uso de poder del tipo que sea (je-

rárquico, capacidad de argumentación, información, status, sanciones económicas, etc.) con el fin de cubrir plenamente sus intereses a expensas de la parte contraria.

Una cuarta posibilidad, también generalizada en el proceso de asignación de recursos es la denominada modalidad de compromiso (4 en el cuadro núm. 3). En esta situación intermedia los comportamientos presupuestarios están más confrontados que en una situación de cesión (1 en el cuadro núm. 3) pero son menos exploratorios que en la modalidad de colaboración (5 en el cuadro núm. 3). Resulta de la combinación de un término medio entre firmeza o asertividad en la defensa de los intereses de gasto propios y la cooperación en la resolución de los intereses ajenos. En esencia el objetivo de esta modalidad es el detectar una solución rápida al conflicto presupuestario de manera mutuamente aceptable y que satisfaga parcialmente a las partes negociadoras. La solución del conflicto es expeditiva e intermedia. Se cede más que cuando se compete y menos que cuando se acomoda. En síntesis supone «partir la diferencia», intercambiar concesiones, de nuevo bajo el supuesto de negociaciones de suma-cero.

Por último, la modalidad presupuestaria de colaboración (5 en el cuadro núm. 3) surge como consecuencia de combinar simultáneamente una firme defensa de los intereses propios y la cooperación por satisfacer las necesidades presupuestarias de la parte contraria. Esta modalidad exige trabajar conjuntamente con los otros actores presupuestarios con el fin de satisfacer plenamente los intereses de las partes enfrentadas para encontrar una alternativa que cubra todas las pretensiones. Exige la exploración y la utilización de los puntos de desacuerdo con el fin de aprender respecto a las ideas e intereses de la parte contraria. Requiere un esfuerzo por identificar condiciones previas o requisitos que de no solventarse supondrían o fomentarían la competición. Esta modalidad de comportamiento presupuestario supone el reconocimiento de una situación de incertidumbre presupuestaria y que el conflicto de intereses es incompatible sólo «aparentemente» y puede proporcionar oportunidades de información para hallar soluciones imaginativas en la asignación de recursos presupuestarios. El comportamiento de colaboración implica hacer frente a todos los problemas propios o ajenos. Exige la búsqueda de apoyo en la parte contraria para encontrar la solución al conflicto. Se ponen al descubierto los problemas e implicaciones de cada postura de gasto. Se exponen ideas y se pide información sobre la postura contraria. La discusión es clara y directa. Se percibe el proceso de negociación como un proceso de aprendizaje y adaptación mutua. Se trata de identificar y evita condiciones de bloqueo al acuerdo presupuestario. La colaboración hoy exigiría la búsqueda de soluciones de recorte de gasto sostenibles, sin efectos inducidos, a medio y largo plazo.

La segunda vía para mejorar el funcionamiento de las negociaciones presupuestarias sería mediante el fomento y desarrollo de la capacidad de prepa-

ración interna en cada Departamento de sus posiciones de negociación (ver cuadro núm. 2 letra D). Una negociación apropiada a nivel interministerial requiere que todos los intereses relevantes de cada departamento se hayan tenido en cuenta, mediante incorporación o compensación por las posturas defendidas por cada ministerio. Se necesita un esfuerzo previo de integración intra-departamental antes de las negociaciones multilaterales. 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 una síntesis de los intereses internos del departamento y entidades relacionadas (Comunidades Autónomas, ONG, UE, grupos privados de presión, etc.). 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 o la disciplina presupuestaria no podrá aplicarse con eficacia a menos que la información y los sistemas de comunicación estén bien consolidados y funcionen apropiadamente durante todo el proceso la asignación de recursos.

## VI. Conclusiones

Hemos visto cómo los intentos de llevar a cabo la gran reforma presupuestaria fracasaron en los años 60s y 70s sobre todo en relación a las altas expectativas creadas. Ya no se habla de PPBS, RCB, ZBB, etc., pero las reformas en los sistemas presupuestarios desde los 80 siguen proponiendo nuevos esfuerzos para la introducción de los mismos elementos de racionalidad (definición de objetivos, medición de resultados, evaluación de la eficiencia, exigencia de responsabilidades, etc.). Sin embargo, el éxito de la reforma presupuestaria no depende de aplicar más intensamente la misma estrategia de reforma, sino de que se adapte el modelo de reforma y sus fundamentos a los nuevos problemas y nuevos factores contextuales a tener en cuenta (incertidumbre, descentralización, diversidad de intereses, interdependencia, fuerte restricción de recursos, etc.).

La principal limitación conceptual del presupuesto por programas es el ignorar la naturaleza negociada del proceso presupuestario. Uno de los principales problemas con los que se encuentra la implantación del presupuesto por programas o el análisis racional y comprensivo en la asignación de recursos es el de la naturaleza pluralista y conflictiva del proceso presupuestario. A ello responde la teoría incrementalista que es muy útil para comprender la realidad del proceso presupuestario pero también tiene una limitación importante: no ofrece soluciones para mejorarla.

*Es necesario que la reforma presupuestaria vaya más allá de la simple me-*

jora del documento presupuestario y del perfeccionamiento meramente formal y técnico de los procedimientos presupuestarios, contables y de control del gasto. El comportamiento del gestor público debe considerarse una variable más a analizar. El estudio del comportamiento y estilo de decisión presupuestario no significa la aceptación de un incrementalismo ad hoc. El pluralismo y la necesidad de consenso propuestas no tiene porque destruir toda posibilidad de utilizar el presupuesto como un instrumento estratégico de gestión (Wildavsky, A., 1980, p. 79). Sería equivocado sacar esta conclusión. El Presupuesto por Programas y el incrementalismo no son necesariamente incompatibles. No tiene porqué plantearse siempre como un dilema.

Lo que no es posible ni deseable es que los supuestos tradicionales del Presupuesto por Programas monopolicen con carácter universal la perspectiva de los participantes en el proceso presupuestario ni en los responsables de diseñar e implantar la reforma. Si la realidad socio-organizativa en la que se trata de implantar la reforma presupuestaria corresponde a lo que se ha llamado teoría incrementalista, la reforma debería adaptarse al mencionado modelo pluralista y negociado pero sin tener que renunciar por ejemplo a la búsqueda y eliminación de disfunciones operativas o planteamientos estratégicos erróneos. No se trata tanto de que se maximice la utilidad o beneficio esperado del gasto público sino por ejemplo introducir mejoras como el facilitar la comunicación y fomentar la cooperación con los centros gestores con el fin de reducir la incertidumbre innecesaria para identificar la zona de elección colectiva eficaz ZECE en el cuadro (i.e. recortes de gasto sostenibles y sin efectos indirectos no deseables). El presupuesto es una realidad construida socialmente, pero aunque esa construcción sea pluralista no tiene porqué renunciarse a la búsqueda de sinergias positivas y negativas. Para ello hemos visto la importancia que tiene el prestar atención a todos los componentes de la negociación presupuestaria. Es cierto que las negociaciones para distribuir recursos se realizan en la practica en un contexto fundamentalmente competitivo. Dada la dependencia de la misma fuente de recursos y la creciente 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 por su no tratamiento o tratamiento inadecuado. Los distintos actores compiten para maximizar sus créditos presupuestarios. Se supone que lo que uno consigue otros lo pierden. Pero debería y podría evitarse el monopolio de esta perspectiva competitiva en la solución de conflictos presupuestarios.

En síntesis se ha sugerido y argumentado en favor de fomentar la colaboración en el proceso presupuestario. Esto no es una simple propuesta de buena voluntad sino la consideración del proceso presupuestario como un problema de gestión de negociaciones complejas que requiere prestar atención a todos los componentes de la negociación para evitar un incrementalismo pre-

supuestario únicamente competitivo y fomentar la introducción de criterios de eficiencia y eficacia en las relaciones entre los actores presupuestarios durante el proceso para la asignación de recursos. El dilema presupuesto por programas vs. incrementalismo presupuestario puede quedar superado en la medida que el primero considere variables de comportamiento y que el segundo acepte el tratamiento de otros componentes de la negociación más allá del competitivo.

## Bibliografía

- ANSOFF, H. Igor (1965), *Corporate Strategy*, McGraw Hill, NY, cap. VI.
- ANTHONY, R. (1978), «Zero-Base Budgeting is a Fraud», en *Governmental Budgeting*, A. Hyde and J. Shafritz, Moore Pb.
- ARROW, Kenneth J. (1964), «Control in large Organizations», *Management Science*, vol. 10, núm. 3.
- CAPLAN, Edwin H. (1966), «Behavioural Assumptions of Management Accounting», *The Review*.
- CARTER, Neil (1989), «Performance Indicators: Back-Seat Driving or Hands Off Control?», *Policy and Politics*, vol. 17, núm. 2.
- CHIEN DOH, J. (1971), *The PPBS in three Federal Agencies*, Praeger P. NY.
- DERMER, J. D. and Lucas, R. G. (1986), «The illusion of Managerial Control», *A.O.S.*, vol. 11, num. 6.
- FLYNN *et al.* (1988), «Making Indicators Perform», *Public Money and Management*.
- GARDE, J. A. y ZAPICO, E. (1995), «Presupuesto en Base Cero limitado», en Revista Cuadernos de Actualidad, núm. 4.
- GODÉ, José Antonio (1995), «Presentación en el Curso de Directivos del INAP», Junio, 12, INAP, Madrid.
- GRAY, A. *et al.* (1993), «Horses to the Water: Budgeting, Auditing, and Evaluation in Seven Governments», en *Budgeting, Auditing and Evaluation*.
- GUNTHER, R. (1980), «Public Policy in a No-Party State», *Spanish Planning and Budgeting in the Twilight of the Franquist Era*, University of California Press.
- HOOPWOOD, Anthony (1974), *The Administrative Staff College Henley-on-Thames*, Accountancy Age Books, Londres.
- HYDE, Albert (1978), «A Review of the Theory of Budget Reform», en Hyde and Shafritz *Governmental Budgeting* Moore P.C.
- IGAE (1988-1990), Informes de Control Financiero de Programas Presupuestarios.
- KEY, V. O. (1978), «The Lack of a Budgetary Theory», en Shafritz and Hyde *Classics of Public Administration* Oak Park Ill, Moore.
- LINDBLOM, Charles (1980), *The Policy-Making Process*, Prentice-Hall, New Jersey.
- LORD, G. (1973), *The French Budgetary Process*, University of California Press, Londres.
- LYNCH, T. (1979), *Public Budgeting in America*, Prentice Hall N.J.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1988), y Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (1990), *La Administración al servicio del Público*.
- MINISTRY FOR FINANCE (1992), Sweden, *Regulation and Management in the Central Government Administration and Financial Preconditions for Government Agencies*.

- (1993), Sweden, *Management of Government Administration*, Budget Department.
- Orden de 24 de marzo de 1995 por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1996.
- ORTIGUEIRA, Manuel (1989), «El Escenario Internacional de la Presupuestación Pública: Especial Consideración de la Imagen Actual de la Institución Presupuestaria Local», en *Temas de Administración Local*, núm. 37, Centro de Estudios Municipales, Granada.
- PARISIS, A. (1980), Presentación de resultados de la encuesta en el XVIII Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IIAS).
- PREMCHAND, A. (1983), *Governmental Budgeting and Expenditure Controls*, IMF, Washington DC.
- SÁNCHEZ REVENGA, Jaime (1989), «La Implantación del Presupuesto por Programas en la Administración Pública Española», Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, UCM, Madrid.
- (1989), *Presupuestos Generales del Estado*, Ariel, Barcelona.
- SCHICK, Allen (1986), *The Road From ZBB P.A.R.*, Washington DC.
- (1990), «Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries», *Public Administration Review*, January-February.
- SMITHIES, A. (1964), «Conceptual Framework of the Program Budget», en *Program Budgeting*, D. Novick L. A. Rand Corporation.
- TARSCHYS, Daniel (1985), «Curbing Public Expenditure: Current Trends», *Journal of Public Policy*, vol. V.
- TAYLOR, Graeme (1977), «Interaction to Zero-Base Budgeting», *The Bureaucratic*, vol. 6, núm. 1.
- THOMAS, Kenneth, «Conflict and Conflict Management», en Marvi Dunette (1975), «The Handbook of Industrial and Organizational Psychology», Chicago, Rand McNally.
- US BUREAU OF THE BUDGET (1968), «Planning Programming Budgeting System», *US B. of the Budget*, Bulletin núm. 68-9.
- US OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (1978), «Zero Base Budgeting», en Hyde and Shafritz, *Governmental Budgeting* Moore P.C..
- WALTON y MCKERSIE (1965), *A Behavioural Theory of Labor Negotiations*.
- WALTON, R. y J. DUTTON, *The Management of Interdepartmental Conflict*, *Administrative Science Quarterly*, vol. 14, N. 1.
- WAMSLEY y HEDBLOMM (1983), «Budgeting: Strategic Instrument of Mindless Ritual?», en *Handbook of Organization Management*, William Eddy NY, M. Dekker.
- WILDAVSKY, A. (1975), *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Little Brown and Co., Boston.
- (1978), «The Political Economy of Efficiency», en Hyde and Shafritz *Governmental Budgeting* Moore PC III.
- (1979), *The Politics of the Budgetary Process*, 3.<sup>a</sup> ed., Little Brown and Co., Boston.
- (1980), «Political Implications of a Budgetary Reform» en *Perspectives on Budgeting*, Allen Schick ASPA.
- (1985), *The Politics of the Budgetary Process*, *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, V-8.

- (1988), *The New Politics of the Budgetary Process*, Scott, Foresman and Co., Londres.
- y ZAPICO, E. (1993), *National Budgeting for Economic and Monetary Union*, European Institute of Public Administration.
- ZAPICO GOÑI, Eduardo (1989), *La modernización simbólica del presupuesto público*, Bilbao, HAAE/IVAP.
- (1993), «Del Presupuesto por programas al management estratégico del gasto público: nuevo papel del Ministerio de Hacienda», *Ekonomiaz*, núm. 26.
- (1996), «Performance Monitoring for Budget Management: A new Role for the Budget Centre», *Cuadernos de trabajo*, núm. 4, Hacienda, IEF.