

La elección de las inversiones en las infraestructuras de los transportes (con especial referencia a los métodos de racionalización de la elección presupuestaria. R. C. B.) (*)

Al igual que sucede con los gastos correspondientes a otras muchas actividades gubernamentales, los referidos a los transportes están sometidos a un procedimiento tan complicado como difícil que obliga a tener en cuenta un gran número de factores. El objetivo del sistema de racionalización de las elecciones presupuestarias (R. C. B.) es orientar el proceso de adopción de decisiones hacia los cauces que parezcan los más aptos para llegar a realizar los objetivos deseados por la sociedad. La R. C. B. puede concebirse de varias maneras; en el presente informe examinaremos las relaciones que tiene con el actual marco presupuestario. Se decidió abordar el estudio desde esta perspectiva a causa de que el presupuesto es el instrumento del que se dispone con mayor facilidad para realizar un análisis económico, pero la R. C. B. puede aplicarse también a otros campos donde intervienen las decisiones que, asimismo, habría que tener en cuenta. El presente estudio esboza las líneas generales de la R. C. B. y describe los resultados de una aplicación práctica que se ha llevado a cabo en Francia, en la resolución de un problema particular. De todas formas, este estudio está realizado desde una perspectiva teórica y no práctica. Esperamos de esta forma poder ayudar a los participantes del seminario a estudiar las cuestiones esenciales que se plantean en el campo de la R. C. B., que son: la utilidad que reviste para las diferentes administraciones y la contribución que las actividades realizadas a nivel internacional podrían aportar en la solución de las dificultades que subsisten en esta materia.

Este informe ha sido realizado por el señor J. H. Rees, asesor de la

(*) Documento facilitado por J. González Paz y traducido por E. Langa Mora, profesor de Teoría Económica. Quinto seminario de la C.-E. M. T., 13-14 enero 1972.

C. E. M. T., quien se ha basado en el informe introductorio redactado por el señor Perrod para la décima mesa redonda de la C. E. M. T., así como en otros documentos, en especial informes presentados a diversos coloquios y mesas redondas.

1. INTRODUCCION Y RESUMEN

Para que los Gobiernos puedan ejercer sus funciones de forma satisfactoria tienen la necesidad, en la época actual, de un volumen creciente de información detallada sobre las consecuencias de las diversas políticas entre las que tendrán que escoger; disponen de medios para asegurarse una parte importante de esta información, pero el problema que se plantea es si el mecanismo existente es capaz de sacar partido a la misma. La cantidad cada vez más impresionante de datos de todas clases que proporcionan diversos organismos públicos y privados puede considerarse como un desafío, pero también como una posibilidad que no se puede dejar escapar. Desde luego, es un desafío para los métodos clásicos de la Administración pública, pero a medida que se acepta el principio de la planificación a largo plazo y que se tienen en cuenta los aspectos sociales del desarrollo, los nuevos datos ofrecen por primera vez la posibilidad de estudiar estos factores. Por lo tanto, la ocasión que se nos ofrece está aquí, pero ¿cómo realizarla?

Se han dado numerosas soluciones para mejorar los procedimientos que rigen el proceso de adopción de decisiones de los gastos públicos. El presente informe se propone estudiar el sistema conocido con el nombre de racionalización de las elecciones presupuestarias (R. C. B.). Se puede interpretar de diversas formas, como intentaremos demostrar; de todas maneras, hay que compararlo con las otras posibilidades existentes de mejorar el mecanismo en vigor e incluso preguntarse si es realmente necesario, en el momento actual, mejorar este mecanismo.

Para empezar señalaremos el punto que reviste evidentemente una importancia esencial: se trata del hecho de que cada país y cada servicio de planificación se debate con sus propios problemas y que no se puede estudiar solamente la manera de transplantar un sistema, cualquiera que sea el éxito alcanzado por el mismo, sin tener en cuenta las circunstancias particulares que existen en cada caso concreto. Se podría, por tanto, juzgar superfluo describir detalladamente este o aquel sistema. No obstante, no parece inútil exponer los orígenes del P. P. B. S. en USA. Sin embargo, a

pesar de todo, daremos una respuesta; un estudio de la experiencia llevada a cabo en USA debería proporcionarnos una información de gran valor sobre las causas del éxito o del fracaso de un método en particular. Por otra parte, es posible aunar estas informaciones recurriendo, en mínima parte, a los recursos humanos tan escasos dedicados al estudio de otros problemas.

Dedicaremos una sección de este informe a la aplicación del sistema P. P. B. S. en USA. Esperamos de esta manera completar la información contenida en el informe introductorio presentado en la décima mesa redonda de la C. E. M. T., en el que se describe la aplicación de la R. C. B. en Francia. La ampliación del campo problemático a que dio lugar dicho informe introductorio ha servido igualmente como modelo para el examen de las perspectivas futuras de la R. C. B. y para las conclusiones generales. Los partidarios de la R. C. B. pretenden mejorar la aptitud de los Gobiernos para analizar los problemas y contribuir a la adopción de decisiones racionales. Fin loable desde cualquier punto de vista, que escapa a toda crítica, pero que no constituye una hipótesis útil de trabajo a causa de que es demasiado general y teórico. Las cuestiones fundamentales que hay que plantear al respecto de la R. C. B. serán más bien las siguientes: ¿las ventajas que aporta justifican las dificultades inherentes a su adopción?, ¿qué otro sistema ofrecería mejores posibilidades?

Estas preguntas se sitúan también a un nivel muy general. En un informe como éste sería pretencioso intentar formular un juicio global sobre el valor de la R. C. B. En el marco restringido de este trabajo se podrá más bien intentar identificar algunos de los grandes campos problemáticos que plantean ciertas cuestiones particulares; después, proporcionar información al respecto y discutirlos. Por lo tanto, hay que determinar los campos problemáticos que deberemos examinar. Tendremos la respuesta, si es que la hay, si podemos revisar y analizar las perspectivas y las dificultades existentes en un frente muy amplio. No hemos intentado hacerlo, optando por una solución más práctica, consistente en determinar los ámbitos que los especialistas de la R. C. B. parecen haber incluido como los que plantean un mayor número de problemas. Sobre esta base, que no pretende, en ningún caso, presentar las principales dificultades que se plantean a los diversos países, hemos identificado las siguientes preguntas:

- 1.^a ¿A qué exigencias debe responder un procedimiento de adopción de decisiones?
- 2.^a ¿En qué medida el sistema normal, es decir, el establecido en los presupuestos anuales responde a las necesidades?

3.^a ¿Cuáles son las ventajas y los inconvenientes de la R. C. B. o de un método basado en el análisis de los sistemas, en lo que respecta a la adopción de decisiones?

4.^a ¿Cuáles son los métodos de la R. C. B. previstos, y se podría indicar cuáles son los que merecen ser sometidos a una nueva evaluación?

En el breve resumen que a continuación exponemos de nuestras conclusiones, no podemos pretender recoger todas las cuestiones planteadas, pero sí esperamos que facilite un examen rápido de nuestro informe.

Quizá el punto más importante sobre el que conviene insistir es que, técnicamente, la R. C. B. no aporta ninguna innovación. No representa una concepción matemática altamente elaborada, como ocurre en el campo de los ordenadores. Se podría incluso argumentar que la R. C. B. intenta, de hecho, ampliar el análisis de las políticas con el fin de tratar un problema conjuntamente más que en sus diversos aspectos. Entonces, ¿qué es la R. C. B.? Podemos preguntarnos primeramente si es útil que dediquemos un largo debate a esta cuestión, teniendo en cuenta que la configuración fija de la R. C. B., es decir, en análisis realizado de forma lógica del procedimiento gubernamental de adopción de decisiones puede revestir múltiples aspectos. No es menos interesante hacer hincapié que al principio la R. C. B. parece haber sido considerada como un sistema que permitiría al Gobierno conseguir el ideal económico e igualar las tasas de rendimientos marginales de sus diversos programas. En primer lugar, habría que resolver complicados problemas teóricos referidos por ejemplo a los medios que se debían utilizar para identificar los objetivos fundamentales del Gobierno y para relacionarlos con unos indicadores económicos o para evaluar las ventajas derivadas de los programas. Además habrá que remodelar la estructura presupuestaria clásica, renunciando al desglose por servicios gubernamentales y realizar otra nueva fundada en los programas identificados en los objetivos de la R. C. B. Con algunas reservas se hubieran podido establecer presupuestos según el principio de la R. C. B., pero la adopción de objetivos convenidos y la aplicación del análisis coste-beneficio hicieron aparecer diversas dificultades que todavía no se han superado. Si consideramos el ensayo llevado a cabo en Estados Unidos con la R. C. B., estaríamos tentados de afirmar, incluso sin tener la ventaja de haber realizado una experiencia personal al respecto, que el error ha sido querer hacer demasiado con demasiada rapidez. La imposibilidad de que el sistema P. P. B. haya podido alcanzar los objetivos poco realistas que le habían sido asignados fue una gran decepción, incluso con respecto a los principios básicos e hizo nacer la impresión general de que solamente se había añadido un

instrumento más al mecanismo administrativo, que ya era bastante complicado.

Las lecciones que USA obtuvo de la aplicación de la R. C. B. son interesantes, no solamente en razón de las enseñanzas de orden práctico que proporcionaron, sino también porque nos dan una primera impresión de las dificultades administrativas a que dio lugar la introducción quizá un poco apresurada de este ambicioso sistema. Por lo tanto, está claro que antes de adoptar la R. C. B. hay que prestar la suficiente atención a algunas cuestiones que puedan parecer accesorias, como la rigidez de los servicios gubernamentales, la existencia o no de un personal competente y, especialmente, la existencia de un organismo capaz de asignar los recursos necesarios a la puesta en marcha del programa.

Si pensamos en los ambiciosos fines que se fijaba el programa americano del P. P. B., puede extrañar que parece ser que todavía no se ha realizado un programa de estudios que afecte a varios departamentos ministeriales. Quizá sea debido a los considerables obstáculos existentes al respecto, pero evidentemente aquí existe una laguna en el sistema. Para superar esta dificultad y abordar los problemas que plantea la eventual puesta en práctica de un sistema de R. C. B. Francia e Inglaterra adoptaron métodos diferentes. A pesar de que el nivel al que se aplica la R. C. B. sea diferente, a consecuencia de que el mecanismo de planificación altamente organizado de que dispone Francia ofrece otras posibilidades que el marco poco rígido de planificación existente en Inglaterra, el sistema es análogo en estos dos países. Tanto en uno como en otro se eligieron sectores de pequeña o mediana dimensión para realizar un estudio; se escogieron ya sea porque tenían un importante problema, ya sea porque ofrecían la posibilidad de realizar avances apreciables.

Las ventajas que tiene el sistema aplicado en Francia, en relación al de Inglaterra, residen en el hecho de que en el actual estadio de desarrollo del análisis económico los problemas pueden todavía controlarse y que el análisis no se ve constreñido al calendario anual establecido por la preparación del presupuesto. De todas formas, este sistema tiene el peligro de alejarse de las grandes líneas de adopción de decisiones y, por lo tanto, de no tener ninguna incidencia donde sería útil. Es un peligro que hay que aceptar con estas precisiones. No obstante, parece que, en definitiva, un método limitado, susceptible de ser ampliado posteriormente si ello pareciese deseable, garantiza de forma más idónea que el sistema R. C. B. sea evaluado correctamente y que los escasos recursos de personal que se disponen para esta tarea sean utilizados óptimamente. De todas formas,

nos queda por determinar si una reorganización de cualquier tipo está justificada en la actualidad. Para contestar a esta cuestión habría que establecer una comparación entre las ventajas netas de un método R. C. B. y su coste de oportunidad expresados en *resultados* no aprovechados por el Gobierno. Ninguna respuesta puede, por lo tanto, darse. No obstante, en el presente estudio analizaremos cuatro posibles variantes del sistema fundamental de la R. C. B., indicando algunas de sus ventajas y de sus inconvenientes. La principal diferencia entre estos cuatro métodos de aplicación está en la idea que se tenga sobre la posibilidad de que el proceso gubernamental existente, centrado en el presupuesto, pueda proporcionar el marco necesario a un método moderno de análisis. La cuestión fundamental está en saber si un análisis de sistemas dará sólo resultado si forma parte de un mecanismo presupuestario o, por el contrario, si una relación demasiado íntima con el proceso presupuestario hace que el análisis esté subordinado a las necesidades de gestión racional a que el presupuesto debe atenerse. Nuevamente la respuesta dependerá, sin duda en gran parte, de la situación especial de cada país. Si existe ya un servicio de planificación con una cierta solera se podrá concebir una estructura distinta de la R. C. B. capaz de funcionar útilmente fuera del marco presupuestario. Si, por el contrario, no existe una estructura central de planificación será, sin lugar a dudas, preferible, al principio, unir la R. C. B. al marco presupuestario, estableciendo unas relaciones claramente definidas entre la adopción de decisiones y el procedimiento analítico. Llegados a este punto puede ser que un examen de la situación conduzca a conclusiones opuestas a las que damos aquí. Es éste un aspecto que merecería quizá un estudio más profundo.

En este rápido recorrido a las principales conclusiones hemos insistido en los siguientes puntos:

1.º La forma del proceso planificador existente determina en un importante porcentaje el papel que un sistema de R. C. B. podría eventualmente jugar en la mejoría del mecanismo de planificación.

2.º La R. C. B. no representa un programa determinado para un ordenador que se puede transferir directamente o fácilmente de una situación a otra. Se trata más bien de una forma de actuación lógica del pensamiento aplicado a la planificación de las actividades gubernamentales; desde el momento en que se fijan los objetivos—y es evidente que la R. C. B., en virtud de su funcionamiento, contribuirá de forma apreciable a elucidar su fundamento—se podrían aplicar versiones diferentes a partir del principio fundamental de la R. C. B.

3.º La experiencia de Estados Unidos nos prueba que el calendario establecido para la puesta en práctica de un sistema de R. C. B. debe ser concebido con un espíritu realista, el escalonamiento en el tiempo deberá realizarse con un considerable margen de seguridad.

Estas conclusiones no son ni demasiado sorprendentes ni especialmente originales, y no pediremos disculpas al lector. En Estados Unidos, el sistema P. P. B. fue acogido con multitud de elogios, pero ahora es muy criticado. Un cambio tan rápido de opinión parecería justificar en Europa un meticuloso estudio previo antes de llevar a cabo una acción precipitada.

En varios países de la C. E. M. T., la R. C. B. prospera y existen motivos para pensar que se sabrán obtener las oportunas lecciones de la experiencia realizada en Estados Unidos, probando el sistema antes de realizar una aplicación práctica.

2. INTRODUCCION

2.1. La forma de presentar este texto implica que sólo analizaremos la R. C. B. después de describir el sistema existente. No es, sin duda, útil para empezar dar rápidamente una visión de la R. C. B. en su estado actual.

2.2. *Principio de la R. C. B.*

La R. C. B. se basa en una visión global de las tareas asignadas al Gobierno en el marco de sus responsabilidades económicas (en virtud de las cuales puede emitir juicios de política general y no limitarse a los únicos problemas del sector económico, tal como este último se concibe habitualmente). Este principio fundamental presupone que el Gobierno tiende a asignar los recursos en el tiempo y en el espacio según las modalidades que le permiten:

1.º Distribuirlos de forma óptima entre el sector público y el sector privado.

2.º Asignarlos a los diversos programas gubernamentales de forma a igualar su tipo de rendimiento marginal.

He aquí unos principios económicos totalmente evidentes y elementales, pero conviene pensar lo que implican desde el punto de vista teórico.

a) Una delimitada serie de objetivos buscados por el Gobierno. Pueden ser clasificados por orden de importancia y definidos de forma que

los cambios que sufran a lo largo del tiempo puedan incorporarse fácilmente a los planos.

b) Una distribución de los gastos en función de la naturaleza o de los objetivos de diversos programas correspondientes a los fines fundamentales del Gobierno. El desglose de los gastos por departamentos o servicios ministeriales es quizá el método más cómodo para las operaciones contables clásicas —y manifiestamente necesarias—, pero no refleja, en ningún modo, los objetivos que la política gubernamental del momento pretende conseguir.

c) Una noción exacta de los costes de los programas y de su reparto en el tiempo; es decir, más allá del ejercicio presupuestario vigente. Además sería altamente deseable disponer de información sobre sus ventajas, pero sus otros problemas surgen a causa de que es difícil evaluar los imponderables. De todas formas, habría que transigir en este punto.

d) Una evaluación del criterio en función del cual la población prefiere que los gastos sean efectuados en el momento actual más que en una fecha posterior (preferencia temporal de la colectividad). Además hay que tener en cuenta los datos sobre el tipo de rendimiento marginal del sector privado, tipo que serviría como "coste de oportunidad" para los proyectos del sector público.

e) Un sistema que garantice que los diversos métodos de análisis de programas sean elaborados en el mismo seno del mecanismo y que sean objeto de un análisis lógico.

En resumen, aplicando el método R. C. B. a la planificación, nos proponemos dar una definición que esclarezca los principales objetivos políticos del proceso de adopción de decisiones y que nos facilite el análisis de los problemas. El proceso de asignación de los recursos se concibe como una serie de actividades interrelacionadas constantemente que van desde la identificación de las actividades que necesitan de la intervención del Estado hasta la elaboración de un mecanismo que permita controlar los resultados de la política aplicada.

2.3. *¿Es necesario en el momento actual revisar el mecanismo gubernamental?*

Esta es una pregunta de contestación delicada, teniendo en cuenta las numerosas dificultades que nos encontramos al intentar identificar las tareas que incumben a los Gobiernos y, al determinar el nivel de producción óptima. Para dar la definición más simple, diremos que la administración

tiene como misión esencial controlar y organizar el proceso gubernativo lo más eficientemente que pueda, según las directrices del Parlamento. Esta tarea requiere la realización de varias operaciones que describimos a continuación:

En primer lugar, *el grado de identificación* se omite cuando la orientación elegida es la emanación directa de una voluntad política. De todas formas, la opción "política" no refleja a menudo más que una estrategia global; a veces se trata solamente de un conjunto de ideas sobre un problema que no se palpa, pero no se tiene ningún punto de vista concreto. En estas condiciones la administración debe servir de catalizador y decantar estas ideas para realizar una política. Además no debe centralizar las informaciones y los nuevos problemas que se inserten en el proceso político.

En segundo lugar, *el estado de aplicación* que se puede concebir como una serie de etapas distintas. Las actividades empezarán por la elaboración y verificación de los diversos medios que permitan alcanzar los objetivos fijados, lo que quizá obligue, una vez más, a consultar a los responsables de las decisiones políticas. La segunda etapa es la puesta en práctica del mecanismo y de los controles necesarios para verificar si funciona correctamente. La tercera etapa se refiere a las funciones de gestión que consisten en supervisar el mecanismo y la eficacia. Distinguiendo de forma sencilla las diversas etapas se puede ver con claridad cuáles son los sectores que plantean problemas al Gobierno. Aquí también los resultados variarían de un sistema a otro, según las funciones asignadas a su aparato administrativo. Hechas estas salvedades parece posible distinguir claramente entre lo que se podría llamar funcionamiento corriente de la Administración, es decir, lo que aproximadamente se conoce con el término "función de gestión", y las actividades que se refieren a las primeras fases del proceso de planificación.

2.4. Las principales dificultades que tienen las actividades de gestión se deben a la amplitud y a la creciente importancia resultante de las actividades nacionales. Aquí se trata de elaborar métodos de gestión racionales que permitan a los servicios públicos funcionar tan eficazmente como sea posible. El análisis puede ser útil para evaluar las innovaciones, pero esto, en principio, no precisa la instauración de ninguna medida totalmente nueva. Importa mucho más preguntarse por qué las tareas se llevan a efecto y cuáles son sus ventajas, lo que nos lleva de forma inmediata a la primera fase del proceso de planificación.

2.5. Sin duda, es cierto que en muchos países la mayoría de los gastos del Estado no se pueden modificar con facilidad dado que están afectados a programas permanentes y que no es fácil comparar la respectiva incidencia de los mismos. Por lo tanto, es fácil imaginar lo difícil que es realizar las oportunas preguntas respecto a las funciones gubernamentales. A medida que el nivel de las actividades gubernamentales ha aumentado, el número de posibles actividades se ha ampliado. La rapidez del proceso técnico y de la innovación, los conocimientos cada vez más amplios que tenemos sobre las características del hombre y de su entorno son otros tantos factores que nos conducen a perspectivas todavía inexploradas. El problema consiste cada vez más en insertar estas nuevas posibilidades en los procedimientos actuales y en obtener los mejores resultados. Bastantes razones parecen, por tanto, justificar que se estudie de cerca, en la fase de la "identificación" en el proceso de adopción de decisiones, el funcionamiento del sistema actual, preguntándose si es posible aportar mejoras y a qué precio. Como ya hemos dicho, es extremadamente incómodo responder a la segunda parte de esta pregunta y no intentaremos contestarla aquí. Esto no impide que haya que plantearlo, aunque sólo sea para asegurarse de que los interesados se percatan perfectamente de las dificultades que entraña la transformación profunda de un sistema sólidamente establecido.

3. LOS FINES DEL CONTROL DEL GASTO PUBLICO

3.1. *Introducción.*

Se puede afirmar de una forma muy general que la actividad de los poderes públicos tiene por fin maximizar el bienestar de la población. La noción de "bienestar" es difícil de definir; para ello hay que decidir el orden en el cual se clasifican las diferentes necesidades y los estratos de la población. La acción del Gobierno, en aras de guiar al Estado de la forma que estime más adecuada, puede orientarse en varios sentidos. El presente estudio trata del sector que ha interesado más a los economistas: el presupuesto. Los economistas tuvieron una tendencia a centrar su atención sobre el presupuesto porque es el medio clásico del control de los gastos del Estado. No obstante, es posible aplicar las técnicas de la R. C. B. a la adopción de decisiones fuera del marco presupuestario, y como veremos más adelante, el hecho de que este método no haya nunca permitido

realizar una reformar presupuestaria fundada en una base analítica, ha llevado a ciertos economistas a pensar que sería más útil aplicarla a otros campos.

3.2. *Actividades financieras del Estado.*

Si se parte de la definición simple de los objetivos del Gobierno a que hemos hecho antes referencia, se pueden clasificar las actividades financieras del Estado en tres grandes clases:

1.º La distribución de los recursos entre el sector público y el sector privado.

2.º La distribución de la renta.

3.º Los problemas macroeconómicos y microeconómicos relacionados con la estabilidad y el crecimiento económico.

Es posible considerar estos tres objetivos generales separadamente, pues es evidente que están estrechamente relacionados; algunas veces son opuestos. Esto es todavía más cierto cuando los objetivos están definidos de forma más detallada.

Indicaremos en la sección sexta la importancia que tiene el proporcionar a la política objetivos precisos; aquí basta subrayar la importancia de la relación existente entre los objetivos de la política gubernamental, determinados por una elección política, y la tarea del analista. En el apartado 1.1.4. del informe introductorio este importante aspecto se definió y se especificó con la ayuda del siguiente esquema teórico:

DECISOR	<p>Plantea el problema. Define sus propios objetivos. Interviene a propósito de ciertas simplificaciones necesarias. Explicita sus criterios. Participa en la elaboración de un método de evaluación. Decide en último recurso.</p>
ANALISTA	<p>Precisa y localiza el problema. Se pone en contacto con los decisores interesados y recoge los correspondientes puntos de vista. Determina una primera estructura de los objetivos. Busca de forma sistemática los posibles programas. Analiza sus consecuencias.</p>

Es esencial comprender claramente la relación existente entre el decisor y el analista. El primero debe definir las grandes líneas de su política *del momento* y precisar al analista cómo debe evolucionar en el tiempo. El analista debe admitir plenamente que para cuestiones tales como la asignación de recursos, la naturaleza de los beneficios de un proyecto y la financiación (o sea, el que paga) es, en definitiva, el "decisor" quien debe resolver.

3.3. *Conclusión.*

Estudiaremos en primer lugar el presupuesto, a pesar de que no sea el único campo de aplicación del método de la R. C. B. El objetivo general de los Gobiernos, que es maximizar el bienestar, es demasiado vago para poder servir como criterio, de tal forma que examinando la aplicación de la R. C. B. al presupuesto hay que tener en cuenta otros factores. Entre los criterios aplicables, desde un punto de vista económico, que pueden utilizarse a este respecto, haremos especial referencia a los siguientes:

- 1.º Presentar de forma clara y lógica las opciones sometidas a la elección definitiva.
- 2.º Comparar los diferentes programas en aras de elaborar un programa definitivo.
- 3.º Contribuir a la elaboración de otras posibles soluciones.
- 4.º Cuidar que los factores que entren en juego en el proceso de adopción de decisiones tengan un amplio campo de aplicación.

He aquí los criterios de orden práctico que se pueden tener en cuenta cuando se estudia la técnica R. C. B., comparándola con los métodos más clásicos.

4. EL PROCESO CLASICO DE ADOPCION DE DECISIONES: EL PRESUPUESTO

4.1. De siempre, los Gobiernos se han esforzado en asignar eficazmente unos recursos limitados entre diversas actividades rivales. A medida que cada vez se ha tenido mayor conciencia de la necesidad de una intervención del Estado, esta exigencia de eficacia se incrementó. El instrumento central de que dispone el Gobierno para supervisar sus actividades es el presupuesto cuya vigencia es normalmente—pero no necesariamente— anual.

Se puede considerar que el presupuesto cumple las siguientes funciones:

- a) Permitir al Gobierno controlar la orientación general de sus gastos.
- b) Asegurar la existencia de un equilibrio entre los ingresos y los gastos necesarios a la buena marcha de la política macroeconómica general.
- c) Garantizar que los fondos se utilizan de acuerdo con la afectación autorizada en su momento respetando las normas jurídicas de la contabilidad pública.

Estas funciones son un elemento clásico de toda Administración. La prioridad que se les dé con relación a otros objetivos puede ser discutida, lo mismo que el marco de este sistema, pero hay que tener en cuenta que toda organización debe realizar un balance central de las actividades del Gobierno y tener un sistema de verificación de cuentas.

4.2. La necesidad de establecer un presupuesto "global" con los fines anteriormente enumerados es un hecho aceptado; por lo tanto, hay que preguntarse si el marco existente es suficiente, en consideración a las funciones de "gestión" mucho más importantes que debe llevar a cabo para asegurar la necesaria eficacia. Una de las dificultades fundamentales que tiene el presupuesto clásico reside en la distinción que establece entre los objetivos y la contratación de los gastos. El procedimiento clásico está concebido para articular los movimientos de financiación y de gasto del Gobierno a través de una forma que facilita la contabilidad y la verificación de las cuentas en los diversos departamentos del aparato administrativo. El presupuesto clásico establece un sistema organizado en unidades claramente definidas. Un ejemplo sencillo del "sistema clásico" nos puede venir dado si pensamos en un objetivo particular de los poderes públicos, como el desarrollo regional: varios ministerios u organismos pueden iniciar las actividades necesarias para su realización y ejercer el control presupuestario:

- Ministerio de Transportes: carreteras y ferrocarriles.
- Ministerio de Obras Públicas: escuelas y obras públicas.
- Ministerio de Industria: ayuda especial a la industria de la región considerada.

La situación es la misma, tanto si se trata de un objetivo de carácter general como si se trata de otro menos general, como el que acabamos de exponer, o de otro más modesto, que afecta nada más que a un Ministerio. Resulta que es imposible:

1.º Determinar entre todos los programas de los Ministerios el que es más eficaz y, por lo tanto, cuál debería ser potenciado.

2.º Elegir entre los numerosos elementos de la acción gubernamental, con objeto de establecer prioridades necesarias para realizar la asignación de los fondos.

4.3. Se podría hacer valer, y no sin razón, que la mejor solución de estos problemas sería reorganizar las actividades de los servicios gubernamentales de forma que todos los trabajos que se realicen sobre un cierto aspecto sean dependientes de un mismo organismo. Esta solución tiene muchas ventajas y desde luego hay que tenerla siempre presente, lo que, por otra parte, se hace a menudo. De todas formas, una constante modificación de las estructuras gubernamentales tiene numerosas dificultades de orden práctico, lo que hace que este método sea lento y complicado.

4.4. Ya nos hemos referido a ciertas condiciones esenciales en el proceso de adopción de decisiones. Ahora hay que desarrollar este tema para elaborar algunos criterios con la ayuda de los cuales, sin importar que sean amplios y generales, podamos comparar el sistema actual y el método R. C. B. en sus diversas variantes.

Multitud de criterios pueden evidentemente servirnos de patrón para medir la calidad de un proceso gubernamental. Una objetividad total es esencial para realizar esta elección, debiéndose hacer abstracción de todo prejuicio que se refiera a la importancia que conviene dar al sector público.

4.5. *Criterios de evaluación.*

El mecanismo presupuestario es el principal conducto por el que se adoptan las decisiones. Para simplificar, se puede decir que un presupuesto es un dispositivo que permite organizar los gastos de forma tal que se puedan controlar. No obstante, en el sector público el presupuesto, a menudo, sólo contiene las previsiones de gastos, ya que no se dispone de información sobre el otro lado del balance, lo que hace todavía más imperiosa la necesidad de realizar un análisis. El presupuesto del Estado se ha convertido en un documento muy preciso que proporciona un cúmulo de estimaciones financieras detalladas para todos los gastos previstos por el Gobierno. Los interventores financieros del Estado revisan los gastos, incluso las partidas de poca monta, con gran competencia, lo que sirve de garantía contra la utilización abusiva de los fondos. Teniendo esto en cuenta, ¿cómo el mecanismo presupuestario se puede comparar con otros criterios que puede ofrecer un proceso de adopción de decisiones?

No es fácil identificar todos los criterios pertinentes, pero algunos de los puntos que tratamos a continuación parece que deberían retener la atención del lector:

- 1.º Presentar las opciones políticas de tal forma que se vean claramente los principales objetivos del Gobierno.
- 2.º Elaborar un sistema que permita establecer fácilmente comparaciones entre los principales programas.
- 3.º ¿Se pueden tomar en consideración las repercusiones en el tiempo de una decisión sobre la política a seguir? El sistema debe permitir coordinar los objetivos a largo plazo y los planes a corto plazo.
- 4.º ¿En qué medida el sistema facilitará la elaboración de soluciones de recambio? Esta pregunta tiene especial importancia para todas las posibilidades que sobrepasan el marco considerado habitualmente.
- 5.º ¿Prevé el sistema las instituciones necesarias para proceder a evaluaciones y para insertar los resultados en el mecanismo de decisión?
- 6.º El sistema debe permitir verificar de forma satisfactoria si los fondos se utilizan correctamente.
- 7.º El sistema debe estar dotado de una eficacia interna suficiente, si consideramos la carga que se impone a los administradores y, por lo tanto, también en el plano financiero.
- 8.º ¿Se presta el sistema a una adopción de las nuevas técnicas de gestión puestas a punto en el sector privado?

Antes de considerar el actual sistema, en función de estos criterios, es útil examinar estos últimos con mayor detalle.

En primer lugar, ¿son compatibles todos los criterios? Las principales dificultades, a este respecto, existen en la verificación adecuada de los compromisos de gastos y en la utilización óptima de la mano de obra. Por el momento, mantendremos que, de todas formas, estos problemas pueden resolverse, pero insistiremos más adelante en este punto.

En segundo lugar, los diferentes criterios deben ser clasificados por orden de importancia, pero ¿qué ordenación adoptar? Este punto es importante, y es normal que el sistema que parece ser conveniente para una cierta administración no sea necesariamente el mejor para otra.

CRITERIOS DE EVALUACION: EL PRESUPUESTO

Pasemos ahora al sistema actual. ¿Es satisfactorio su funcionamiento, atendiendo a los criterios analizados anteriormente?

4.6. *Primer criterio (presentación objetiva de la política)*

El marco presupuestario habitual tiene varias imperfecciones a este respecto. Para que un sistema presupuestario funcione de acuerdo a las reglas formales y rigurosas a las que está sometido, la información debe ser transmitida sobre una base normalizada; cualquier otro método hará difícil la compilación y la elaboración conjunta del presupuesto. Pero este imperativo obliga a comprimir y a ordenar la información bajo una forma que podría no ser satisfactoria. De otra parte, como es difícil examinar con rapidez los gastos totales afectados a cada caso concreto, tenemos el peligro aquí también de encontrarnos con un importante problema. Este es, sin duda, el principal defecto del sistema presupuestario clásico, debido a que las grandes líneas directrices que presiden la elaboración de un presupuesto son dictadas por las estructuras de los servicios existentes, incluso por las subestructuras de cada uno de ellos, y no atendiendo a los objetivos últimos de la política.

4.7. *Segundo criterio (comparación de los diversos casos a los que se refieren los programas).*

Normalmente, el presupuesto se compone de una serie de partidas fijadas en los escalones más bajos de la jerarquía del proceso de adopción de decisiones, que llegan a los escalones superiores después de haber sobrevivido a un proceso de eliminación. De hecho, este proceso, que va desde la base al vértice, reduce enormemente las posibilidades de elección de que disponen los altos funcionarios, quienes deben adoptar las decisiones. Además, el proyecto del presupuesto les llega demasiado tarde en el ciclo anual: el corto período de que disponen significa generalmente que la mayoría de los cambios eventualmente adoptados no están basados en las investigaciones que se deberían haber realizado. Por lo tanto, parece claro que habría que proceder a una reorientación del proceso en forma que permitiese al escalón más elevado adoptar decisiones meditadas que tuviesen un sólido fundamento. Un presupuesto financiero ordinario podría responder a esta necesidad, pero habría que revisar de forma considerable el proceso de adopción de decisiones y el escalonamiento en el tiempo. En conjunto, no se puede decir que el sistema actual sea satisfactorio a este respecto; muchas de las decisiones se adoptan por exclusión y no es posible insertarlas en un proceso lógico, teniendo en cuenta la falta de tiempo y la forma bajo la cual se presentan las proposiciones presupuestarias.

4.8. *Tercer criterio (duración).*

Debido a razones de política macroeconómica, no es usual establecer presupuestos anuales. Se ha afirmado que el presupuesto anual no era la solución ideal y que sería deseable una fórmula más flexible. En particular, el problema que plantea actualmente el establecimiento de un presupuesto es la falta de información en lo que respecta a la incidencia futura de los programas que se han llevado a cabo a lo largo de un cierto año. La única solución consiste en realizar un análisis de proyectos a lo largo de su realización (es decir, su vida económica). Se podría combinar este análisis con una evaluación presupuestaria referida, por ejemplo, a los próximos cinco años, que tendría un carácter cada vez más incierto a medida que nos alejásemos en el tiempo. En el actual sistema haría falta realizar un análisis mucho más detallado de las incidencias futuras con proyecciones de los resultados que reflejen las estimaciones más recientes de las perspectivas nacionales a medio plazo. El segundo criterio obligaría a reestructurar el presupuesto de forma que éste se fundamente en los principios objetivos buscados, más que de una distribución funcional por servicios. Como ya se ha dicho, esta es una tarea especialmente ardua que no se puede emprender sin una revisión completa del proceso que tiene en cuenta estos factores.

4.9. *Cuarto criterio (elaboración de soluciones de recambio).*

El sistema actual no está especialmente predispuesto a facilitar la elaboración de soluciones de recambio. No tiene ningún estimulante interno que favorezca una optimización, ya que obedece solamente a una preocupación de satisfacer las exigencias del calendario presupuestario. Como ya hemos observado, el presupuesto atraviesa normalmente un proceso de elaboración que va de abajo a arriba, y las presiones que impone el sistema son tales que incluso si se intenta encontrar soluciones de recambio, se correría el peligro de no respetar el calendario, que se juzga tan importante, y este retraso no se compensaría incluso por otras ventajas.

Teniendo en cuenta que muchas organizaciones tienen el pundonor de no cometer nunca un error, resulta poco verosímil que se realicen otras experiencias. Por supuesto, la crítica se dirige no al personal, sino al sistema en el que se trabaja. Para conseguir mejoras considerables, hay que estudiar este asunto detenidamente y a un nivel elevado. Si está claro que la búsqueda sistemática de soluciones de recambio comporta

también un peligro, hay que dar, de todas formas, un paso al frente en este campo para liberar a todo el proceso de las presiones que padece.

4.10. *Quinto criterio (verificación).*

El problema que aquí se plantea es, en ciertos aspectos, similar al que hemos mencionado en el punto 4. El sistema actual no permite, de forma expresa, incorporar los resultados de los análisis. La falta de tiempo obliga a menudo a los analistas a preguntarse si *podrían realizar una aportación*: habría que intervenir para que sean consultados a lo largo del proceso de adopción de decisiones o bien, por el contrario, renunciar a ello y centrar los esfuerzos sobre los programas que pueden ser estudiados de forma global. Es muy delicado pronunciarse sobre este asunto tanto en un caso como en otro, y se corre el riesgo de una *decepción* si el análisis no aporta una contribución válida.

4.11. *Sexto criterio (verificación de cuentas).*

El sistema presupuestario actual puede ser, en este aspecto, muy eficaz. De todas formas, es menos seguro que las medidas adoptadas con objeto de asegurar la exactitud absoluta de los gastos de Estado pareciesen justificadas si se les sometía a una evaluación muy precisa. Este es un aspecto que puede revestir una especial importancia cuando se plantean graves problemas a los que se habría podido dedicar el tiempo y los recursos absorbidos por la presentación y el examen meticolosos de las cuentas.

4.12. *Séptimo criterio (eficacia de la Administración).*

Este punto es difícil de analizar si no se dispone de una definición precisa del fin asignado al proceso. Todo lo que se puede decir de este criterio es que obliga a tener en cuenta el coste interno que cada sistema implica. Quizá se podría tener un sistema particularmente eficaz si se utilizasen en cierto número de grandes ordenadores ultrarrápidos con sus correspondientes instalaciones auxiliares, pero el coste de la operación sería tal que se correría el peligro de plantear al Estado serios problemas de financiación, sin tener en cuenta las dificultades que habría que salvar y el efecto psicológico desfavorable que produciría el inevitable aumento de la fiscalidad.

4.13. *Octavo criterio (nuevas técnicas).*

Se trata de un punto importante en todos los sistemas. Cualquiera que sea la eficacia del proceso de selección, hay que llevarlo a la práctica (es la fase de "reparto" a la que antes nos hemos referido). Esto exige que se recurra a las mejores técnicas de gestión para controlar las numerosas actividades que hay que tener en cuenta. El proceso presupuestario normal se basa en consideraciones tales como, por ejemplo, el número de accidentes de carretera o los kilómetros de vallas de autopistas construidas, estas informaciones pueden proporcionar una orientación útil para una gestión directa, pero para asegurar un flujo continuo de información sobre la eficacia de la acción gubernamental, es indispensable poder medir los resultados en términos reales, es decir, siguiendo nuestro ejemplo, el número de vidas salvadas, etc. El presupuesto normal no puede proporcionar nada más que muy poca información sobre este aspecto del problema, ya que tiende a expresar los resultados de acuerdo con las normas financieras. Este es un campo en el que el sector privado ha realizado numerosos progresos reales, aplicando métodos que presentan analogías con la R. C. B. (1).

4.14. *Conclusiones.*

Por lo tanto, ¿bajo qué forma se presenta, en conjunto, el proceso presupuestario? Si se quiere indicar los principales aspectos, conviene quizá recordar primeramente que un presupuesto debe conformarse a un calendario riguroso, que impide llevar a cabo análisis diferentes a los "de serie". El proceso de elaboración del presupuesto también es rígido. Toda la información comunicada al organismo central de presupuestos, debe normalizarse de forma que pueda ser traducida rápidamente de manera homogénea. En este proceso estrechamente controlado, el mismo sistema se convierte en el principal criterio de eficacia y no admite ni una revisión de la política llevada a cabo, ni la elaboración de nuevos métodos.

4.15. Este ejemplo aclara otros dos puntos importantes. Primeramente, y en general, es necesario revisar los procesos en vigor, mejorar las posibilidades existentes y analizar las actividades que se piensan realizar. A este respecto, hay que definir el lugar que debe ocupar el análisis en el sistema y decidir la mejor fórmula de cómo sus resultados pueden ser so-

(1) La puesta a punto del método llamado de "contabilidad de costes" puede ser considerado como el punto de partida para la formulación de procesos de gestión fundados en principios coherentes y lógicos.

metidos a un examen final. En segundo lugar, se plantea la cuestión fundamental de saber si se puede conciliar en un único sistema las múltiples necesidades de la Administración. Ya hemos recordado que era necesario disponer de un sistema de contabilidad, lo que exige el establecimiento de unas cuentas detalladas. Estas últimas forman el presupuesto financiero, pero ¿es necesario o no añadir los otros elementos al dispositivo gubernamental de planificación y de gestión? La otra fórmula consiste en basarse en un sistema de planificación distinto, relacionado con el presupuesto, de tal forma que uno y otro se fusionen en la fase final de elaboración de los planes que deben ser efectivamente sometidos para su ratificación. He aquí una importante cuestión que tendremos que estudiar en la siguiente sección.

4.16. En estas condiciones existen dos medios de avanzar hacia la realización del objetivo final de una asignación óptima de los recursos:

1.º Reorganizar los presupuestos clásicos de acuerdo con una fórmula adaptada a las necesidades de la gestión.

2.º Crear un nuevo proceso complementario concebido para facilitar la evaluación y la comparación de los problemas de gastos públicos.

Alternativamente de estas posibilidades se podrían igualmente considerar otras soluciones que cambiasen los procedimientos clásicos del presupuesto y un nuevo sistema; de todas formas, las dos soluciones a que nos hemos referido son las principales opciones que se nos ofrecen.

5. EXPOSICION ESQUEMATICA DE UN SISTEMA R. C. B.

(Véase también el anexo I)

5.1. El primer punto que conviene precisar en cuanto se habla de la R. C. B. es que este método no implica, en ningún caso, la aplicación de nuevas técnicas de planificación. La innovación —si se puede utilizar este término— que representa la R. C. B. reside en la visión general que intenta dar del proceso de planificación que utilizan los poderes públicos. En el marco de la R. C. B. se insertan diversos métodos económicos que se designan, de ordinario, con la expresión de “análisis de sistemas”, pero se puede, con justicia, afirmar que las técnicas de análisis de sistemas habían ya sido aplicadas con anterioridad a problemas gubernamentales (1). Este

(1) En el campo de los transportes existen varios ensayos que señalan la aplicación de técnicas modernas a la asignación de recursos; citemos a título de ejemplo, los numerosos modelos matemáticos de las redes.

no es un punto a debatir. Incluso la atención prestada al análisis de los costes y las ventajas obtenidos en el proceso de adopción de decisiones, están plenamente justificados; la cuestión es más bien saber cuál es la utilidad práctica de la R. C. B.

5.2. La denominación de la R. C. B. o, en su caso, de la variante americana, el P. P. B. (Planning, Programming and Budgeting) resume muy bien los fundamentos en los que se basa el método. En una primera aproximación, el P. P. B. distingue tres etapas en la signación de los recursos:

1.^a La *planificación* (planning): en esta etapa el Gobierno se esfuerza en establecer un nexo de unión entre los fines generales que persigue y un objetivo preciso que pueda guiar a los analistas en la elaboración de soluciones alternativas.

2.^a La *programación* (programming): en esta etapa se lleva a cabo la elaboración de las diversas soluciones alternativas para alcanzar los objetivos fijados.

3.^a *Realización del presupuesto* (budgeting): en esta fase las soluciones alternativas se evalúan unas respecto a otras y también respecto a los diversos proyectos, y se decide el nivel de los gastos gubernamentales, el cual sirve como criterio para elegir entre los diferentes proyectos.

5.3. El P. P. B. es una técnica que intenta insertar en una estructura lógica la adopción de decisiones a escala gubernamental. Sus orígenes se basan en la aplicación del análisis científico a los problemas del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, y los primeros ensayos en este caso se realizaron durante la segunda guerra mundial. La coincidencia de dos factores: de una parte, la existencia de problemas que se prestan muy bien a un análisis sistemático, y de otra, el nombramiento como secretario de Defensa de R. McNamara, que había participado en trabajos análogos cuando estaba en la Ford Motor Company, permitió realizar importantes progresos en este campo. El éxito que de forma general tuvieron los métodos P. P. B. en el Departamento de Defensa suscitaron un vivo interés que condujo al Presidente de los Estados Unidos a decidir su puesta en práctica en todos los servicios gubernamentales.

5.4. Juzgando ya con una cierta perspectiva, parece que se esperaba demasiado del sistema P. P. B. Su indiscutible éxito en el Departamento de Defensa se debe a diversos factores que no existen fuera del mismo:

1.º Era relativamente fácil definir los fines que el Departamento debía alcanzar, vistos los objetivos logísticos generales del Gobierno.

2.º Los objetivos (destrucción de fuerzas armadas o de instalaciones enemigas, etc.) eran muy concretos y se podían eludir numerosas dificultades de carácter teórico que presenta toda apreciación numérica de las ventajas. Por lo tanto, los esfuerzos podrían concentrarse íntegramente sobre la técnica menos discutible del análisis coste-eficacia (1) más que sobre el análisis coste-beneficio.

3.º El Departamento de Defensa disponía ya de un personal familiarizado con el análisis de sistemas, que podrían formar un equipo P. P. B. El Departamento de Defensa podía igualmente pedir consejo a numerosos investigadores empleados en organismos independientes como expertos-consejeros (tales como el R. A. N. D.) para confiarles el estudio de problemas de orden teórico.

4.º El Departamento de Defensa veía este proyecto con buenos ojos y estaba dispuesto a contribuir en todo lo posible a su éxito. Este es un punto importante, pues si es verdad que ningún Departamento llegaría a ignorar una directiva presidencial, el interés manifestado por diferentes personas sería variable.

5.5. Al principio, el Departamento de Defensa y el R. A. N. D. centraron sus esfuerzos en el análisis de los programas, con el fin de verificar si los objetivos se alcanzaban de forma que se utilizasen óptimamente los recursos existentes. Más tarde, los trabajos se extendieron a la gestión y a la elaboración del presupuesto. Igualmente interesante es destacar que la adopción del sistema P. P. B. en el marco presupuestario del Departamento de Defensa ha exigido más de quince años de trabajo.

5.6. Esta advertencia, ilustrada con el ejemplo de los Estados Unidos, muestra lo importante y necesario que es la evaluación de la R. C. B. en función de las necesidades a largo plazo del sistema. En ciertos casos, el análisis de las ventajas y de los costes, unido a las previsiones realizadas para un razonable período de tiempo, pueden representar una notable mejoría. Para otros países, el método del análisis de sistemas no representa ninguna novedad. Se puede afirmar que para conservar todos sus valores, la R. C. B. debe concebirse como un método del control de la planificación y de la gestión con el que se pretende optimizar los resultados y que reemplace al presupuesto financiero, muy rígido. Se podría

(1) El análisis coste-eficacia pretende lograr la realización de un objetivo dado, mientras que el análisis coste-beneficio intenta dar un valor numérico del coste y de los beneficios y, después, elegir la mejor solución.

pensar en un sistema completo de R. C. B. que tuviese cuatro etapas principales:

- a) Definición de grandes fines nacionales.
- b) Elaboración, a partir de estos fines, de opciones políticas de carácter práctico: es la función de "objetivos".
- c) Puesta a punto de algunos indicadores de rendimiento para cada categoría.
- d) Medida de la eficacia con la cual cada programa alcanza sus objetivos.

5.7. El diagrama A nos muestra un ejemplo simplificado de este proceso de cuatro etapas. Intenta alcanzar nueve "fines principales". Uno de ellos—el 6—, las medidas tomadas en materia de ordenación del territorio, figura bajo la denominación "ordenación del territorio". Se han identificado seis grandes objetivos, de los cuales dos se refieren a la "investigación", con vistas a obtener datos que serán aplicados en otros campos. El objetivo 6.3 (condiciones de existencia en las ciudades) está a su vez dividido en tres "elementos" que representan "zonas" de acción particulares. Estas zonas pueden ser subdivididas en programas; hemos desarrollado el de "transportes urbanos". Es en esta fase en la que hay que fijar los indicados; hemos identificado cuatro para los transportes urbanos:

- Evitar los embotellamientos de la circulación.
- Permitir a los pasajeros ganar tiempo.
- Factores relativos al confort.
- Factores relativos a lugares concretos.

En las siguientes secciones expondremos las diversas formas en que se ha formulado el método fundamental de la R. C. B. y examinaremos las dificultades que entrañan la definición de los objetivos y la evaluación de soluciones de recambio.

6. OBJETIVOS

6.1. Una operación de R. C. B. intenta, en principio, agrupar los gastos en función de su objetivo. En el ejemplo simplificado que hemos visto en el diagrama A, los objetivos estaban designados, en términos generales, de forma vaga. A medida que nos acercamos a la realidad o que examinamos los gastos reales de forma más detallada, las dificultades aumentan,

DIAGRAMA "A". EL PROCESO DE LA R. C. B.

		Objetivos generales	Objetivos políticos primera fase	Elementos	Indicadores del rendimiento	Indicadores de la eficacia
1		Elevar el nivel de la salidad.				
2		Elevar el nivel de la renta.				
3		Redistribuir la renta en favor de los menos favorecidos.				
4	INTERNOS	Mejorar la calidad de la enseñanza.				
5			Diversificación del ocio.			
6		Adoptar medidas para salvaguardar la ordenación del territorio.				
7	MIXTOS	Defensa nacional.				
8		Mantenimiento de la paz en el mundo.				
9	EXTERNOS	Ayuda a los países subdesarrollados.				

ESTUDIOS ESPECIALES	
6.1. Nivel de ruido.	6.3.2.1. Evitar embotellamientos.
6.2. Polución.	6.3.2.2. Permitir a los pasajeros ganar tiempo.
6.3. Condiciones de existencia en las ciudades.	6.3.2.3. Factores relativos al confort.
6.4. Protección de edificios.	6.3.2.4. Factores relativos a los lugares.
6.5. Protección de la naturaleza (fauna, etc.).	
6.6. Normas estéticas para nuevas construcciones.	
6.7. Condiciones futuras de vida.	
6.8. Tipo óptimo de ciudad.	
	6.3.1. Vivienda.
	6.3.2. Mejoras sociales
	6.3.3. Bienestar social.

especialmente cuando se trata de clasificar los gastos de forma lógica y de identificar los objetivos "operacionales".

El análisis económico clásico tiene por objeto maximizar el "bienestar". La definición que los economistas dan al "bienestar" se refiere siempre al individuo y el análisis tiene como finalidad medir y comparar los cambios que los diversos políticos introducen en el "bienestar". El óptimo, que por definición es un estado estático, se alcanzará desde el momento en que todas las acciones destinadas a mejorar la situación de los individuos se hayan llevado a la práctica. En este campo, los economistas avanzan sobre un terreno que no se conoce bien, ya que salvo raras excepciones, las acciones tendentes a mejorar la situación de ciertos individuos, tienen resultados negativos para otros. Dos medios solamente permiten escapar a este dilema. El primero, derivado del principio de compensación, consiste en recurrir al análisis de los costes y de los beneficios con objeto de determinar la orientación (el reparto) de los cambios y definir las medidas que se imponen para compensar a los que han sufrido pérdidas a consecuencia de las ganancias de los que han sido aventajados. Este método, fundado en la compensación, tiene innumerables dificultades de orden práctico, de forma que nos vemos obligados a volver a los juicios de valor del Gobierno en cuanto a la eficacia neta del "bienestar" que tendrán las medidas propuestas. Se pueden subsanar estas dificultades si se definen claramente los objetivos políticos que podrían, dado el caso, llevarnos a recomendar ciertas opciones.

6.2. El método que permite alcanzar los objetivos variará según los procedimientos de planificación vigentes; en un sistema altamente centralizado, como el de Francia, se fijarán objetivos centrales para cada plan. El sexto Plan tiene tres objetivos generales.

- 1.º Asegurar la competitividad o la eficacia interna de la industria.
- 2.º Orientar el desarrollo de la industria de forma que esté de acuerdo con los fines que el Gobierno persigue en el capítulo de ordenación del territorio, etc.
- 3.º Los objetivos de desarrollo social referidos a las condiciones de existencia, medios ambiente, etc.

6.3. Como ya hemos dicho, el sistema francés de planificación está bien establecido y dotado de una estructura formal. Comprende, principalmente, tres etapas:

- 1.ª Estudio en profundidad de las cuestiones importantes (cuya elec-

ción no viene, aparentemente, dada de forma directa por un diálogo político).

2.^a Las principales opciones de planificación adoptadas por el futuro plan se han elegido políticamente, habiéndose a continuación realizado detallados estudios.

3.^a El establecimiento de un presupuesto; es en esta fase que los planes son aceptados o desechados.

6.4. El debate esencial tendente a clasificar los objetivos tiene lugar, sobre todo, a lo largo de la *segunda etapa*, que precede a la planificación detallada. De esta forma se han podido asignar al sexto Plan catorce objetivos precisos en el campo de los transportes. Desde el "cambio de las tendencias observadas en materia de transportes urbanos" hasta el que se refiere a "dotar al transporte aéreo de la infraestructura necesaria a su desarrollo". Este último objetivo que apunta aparentemente a proporcionar la infraestructura de que los servicios aéreos son incapaces de dotarse por sí mismos, puede parecer en contradicción con el objetivo "fundamental" de la "competitividad". Pero esta contradicción no hace más que ilustrar lo difícil que resulta encontrar un óptimo económico; el hombre político muestra las ventajas que obtendrá la competitividad, favoreciendo igualmente los servicios aéreos y decide que los dos elementos son compatibles con el objetivo general que persigue. En la práctica, resulta manifiestamente imposible formular una política "óptima" y hay que contentarse simplemente con "buenas soluciones".

6.5. Se están realizando investigaciones para elaborar "indicadores sociales", es decir, métodos que permitan comparar objetivamente los imponderables, de acuerdo con los deseos de la colectividad. Si estos trabajos consiguen llegar a resultados positivos, serán muy útiles para la R. C. B., pero hay que superar numerosos problemas teóricos y prácticos. Los investigadores intentan establecer sistemas de clasificación a partir de encuestas efectuadas a los consumidores o al gran público en general. Los problemas referentes a la enseñanza o a los servicios sociales, campos en que los factores no se pueden expresar en valores monetarios, presentan un interés especial a este respecto. Una de las posibles fórmulas consistirá en efectuar encuestas periódicas con la ayuda de grupos escogidos de forma aleatoria, con objeto de tener una constante información de la opinión pública sobre uno u otro problema. La aplicación de esta técnica podría extenderse al sector de los transportes; en materia de urbanismo, se podría solicitar la opinión del público sobre la configuración futura de las ciuda-

des y sobre la de las inversiones entre transportes públicos y privados. Muchos problemas están todavía por resolver, pero no hay que dudar que estos métodos nos abren un amplio abanico de perspectivas.

6.6. Hasta aquí no hemos hecho otra cosa que apuntar los problemas que se plantean en este campo, que son de gran complejidad. No es difícil fijar los objetivos políticos, etc., pero éste sólo es un primer paso. La elaboración de criterios objetivos que pueden servir de base a la adopción de decisiones plantea numerosos problemas, y en este trabajo de "eliminar aristas" se corre el peligro de perder de vista los fines esenciales de la política. En la práctica, parece imposible partir de una política central para establecer una serie completa de objetivos interdependientes. Sería más realista adoptar un método que tuviera una estructura objetiva fundada en las condiciones peculiares de cada Administración, es decir, la estructura correspondiente a la obtención de recursos. El establecimiento de relaciones entre los diversos objetivos creará posteriormente dificultades, pero permitirá, al menos, avanzar en un difícil sendero.

7. EXAMEN Y COMPARACION DE LOS SISTEMAS

7.1. *Introducción.*

Como ya hemos indicado anteriormente, la R. C. B. tiene por objeto aplicar el análisis a la adopción de decisiones, pero este objetivo puede alcanzarse de diversas formas. La R. C. B. se basa en una utilización continua del presupuesto, en tanto que éste es el principal instrumento de puesta en práctica de la política y se esfuerza en transformarlo en un instrumento de análisis satisfactorio. Se ha criticado este método haciendo notar que si se relacionan métodos no definidos de análisis con un cierto sistema, este último prevalecerá, poco a poco, sobre el análisis. Desde luego hay que tener en cuenta este riesgo, sobre todo cuando las decisiones son de gran envergadura y están muy diversificadas. No obstante, se puede abordar la R. C. B. bajo diversas perspectivas; además, el análisis puede ser aislado totalmente del proceso presupuestario y aplicado a otros sectores que afecten a la elaboración de las políticas, especialmente la legislación. Se pueden hacer valer como apoyo a esta última indicación que, de esta forma, la R. C. B. se aplica directamente a los sectores en que se adoptan nuevas medidas y en los que no habrá, por lo tanto, posibilidades

de poder influir sobre las nuevas orientaciones programadas. En la presente sección pasaremos revista a los diversos métodos de la R. C. B. examinando las ventajas e inconvenientes de cada caso.

7.2. *La R. C. B. y el presupuesto.*

Si en los Estados Unidos, el sistema P. P. B. se puso a punto por el presupuesto federal, esto se debe a que este último era el instrumento de control más poderoso del proceso central de adopción de decisiones. Para precisar esta elección hay que tener en cuenta la naturaleza fragmentaria del sistema político americano caracterizado por la existencia de conflictos entre el ejecutivo y el legislativo, y que deja una gran autonomía a los diferentes Estados. Los esfuerzos realizados en Estados Unidos para controlar el presupuesto y hacer de él el instrumento central de una utilización más racional de los recursos parecían justificados; queda por saber si la situación es la misma en otros países.

7.3. *Las cuatro principales variantes del sistema R. C. B.*

El sistema americano reserva un lugar preponderante a un método centrado sobre el presupuesto, pero existen diversas variantes, siendo las principales —conservamos la nomenclatura americana— las siguientes:

a) "Crosswalk" (procedimiento de transición). En este caso, el proceso presupuestario permanece invariable y el análisis se "añade".

b) "Two-track" (coexistencia de dos procedimientos paralelos). Como indica su nombre, el análisis dispone de una gran amplitud, pero permanecen ligados al presupuesto.

c) "Analytic-Budgeting" (el presupuesto se establece bajo una base analítica). En este caso se procede a dar una nueva e importante orientación al proceso presupuestario, que se modifica expresamente para tener en cuenta los resultados del análisis.

d) "Policy-planning" (planificación al nivel de la política). Aquí el análisis se separa claramente de la elaboración del presupuesto y sus resultados pueden ser canalizados hacia sectores tales como la legislación, sin que el proceso presupuestario se vea necesariamente implicado.

7.4. Examinaremos ahora cada una de las variantes detalladamente. El sistema *Crosswalk* depende, por definición, del presupuesto tanto en lo que se refiere a las tareas como al calendario de los trabajos, lo cual es a la vez una ventaja y un inconveniente; la ventaja estriba en el hecho de

que el análisis tiene la seguridad de tener audiencia, aunque sólo sea tomado en consideración en función de las necesidades presupuestarias. En realidad, este sistema parece tener éxito o fracasar, según que los administradores sean capaces o no de realizar las preguntas pertinentes a los analistas y que estén dispuestos, o no, a tener en cuenta las respuestas. Si la comprensión y la buena voluntad necesaria faltan, este método no conseguiría, sin duda, resultados muy útiles. Si se piensa en las peticiones que reciben los administradores, se tiene derecho de preguntar si este sistema puede tener un porvenir, ya que presupone, por definición, que sepan resistir a las demandas urgentes que les son hechas para encontrar soluciones rápidas o fáciles. Si siempre se exigiese un análisis a un nivel más elevado del proceso, éste se vería notablemente facilitado, pero, aquí también, el tiempo limitado de que se dispone para elaborar el presupuesto es un obstáculo.

7.5. La variante *Crosswalk* es la base del método americano, y la insuficiencia de los resultados directamente imputables al sistema P. P. B. ha sido atribuida al hecho de que se le ha relacionado demasiado estrechamente al presupuesto y, por lo tanto, a un riguroso calendario anual. La variante *Two-Track* pretende conferir una mayor libertad de acción al análisis, teniendo cuidado de que permanezca ligado estrechamente al procedimiento presupuestario para que pueda transmitirle automáticamente las informaciones y las decisiones. Esta variante es, por lo tanto, un método intermediario entre la variante totalmente centrada en el presupuesto y un sistema desligado totalmente de él. A título de compromiso, se puede considerar que esta variante ofrece un punto de partida razonable que permitiría elaborar un método R. C. B. a la luz de la experiencia. Si se llega a la conclusión de que asociando la R. C. B. al presupuesto, se le dota de un proceso útil de orientación y de aplicación se podrían tomar las medidas necesarias para avanzar en esta senda. Si, por el contrario, un método totalmente distinto ofreciese mayores ventajas para mejorar el trasvase de información necesaria a la adopción de decisiones, se podría dirigir hacia esta solución.

7.6. *La elaboración del presupuesto.*

La distinción entre el análisis y la elaboración del presupuesto queda abolida en el método de *elaboración de un presupuesto sobre una base analítica*. Este método tiene como característica fundamental la revisión de las funciones de la dirección central del presupuesto con el fin de concen-

traras en los objetivos necesarios a la R. C. B., y en las grandes líneas del análisis. Los trabajos de simple rutina se transfieren a niveles inferiores, y las vías jerárquicas se utilizan únicamente para transmitir solicitudes de información, datos y las decisiones adoptadas. Con algunas excepciones esta teoría podría considerarse como ideal, en teoría, pero en la práctica los esfuerzos que habría que realizar para reorganizar en este sentido el sistema vigente serían considerables; por lo tanto, hay que renunciar a toda aplicación práctica de este método.

7.7. La última variante de la R. C. B. es la planificación a nivel político que separa completamente la R. C. B. del presupuesto; el análisis se lleva a cabo a unos niveles que se estima están directamente relacionados con los problemas centrales. Para aplicar este método, sería necesario un organismo que poseyese a la vez los poderes y la información necesarias para identificar los grandes núcleos en los que se plantean los problemas y, asimismo, para utilizar el análisis. Se podría pensar, en su caso, en un organismo dependiente directamente del primer ministro o del jefe de la Administración permanente. Un riesgo que habría que evitar sería que este organismo se preocupase demasiado de los problemas inmediatos, en detrimento de las cuestiones que exigen un examen a más largo plazo.

7.8. Conclusiones.

Se puede ampliar el campo de aplicación del análisis en la adopción de decisiones recurriendo a la técnica de la R. C. B. y se dispone de varios métodos a este respecto. La elección del mejor sistema parece depender de uno de los siguientes factores:

1.º La medida en la que la planificación se reconoce ya como necesaria y se aplica. Cuando existen ya organismos planificadores establecidos coherentemente son, quizá, departamentos dotados únicamente de una dirección central general que reunirán las mejores condiciones para la elaboración de los métodos R. C. B.; en otros casos, será quizá necesario crear un organismo central potente.

2.º Los objetivos a los que se da actualmente mayor prioridad, ¿deben existir un cierto número de campos de acción en la que se estima que hay que actuar urgentemente? Se podría adoptar para la R. C. B. un método fundado sobre programas distintos, centrado no sobre la elaboración general de un programa, sino sobre los sectores que se han identificado como aquellos que requieren una atención urgente.

Antes de nada, hay que hacer la salvedad de que la R. C. B. no es una fórmula especial. Llama la atención sobre los principales objetivos, pero existen diversos medios para alcanzarlos.

8. EVALUACION DE PROGRAMAS

8.1. *Introducción.*

El informe introductorio señala claramente los problemas que plantea la evaluación de programas, y nosotros la utilizaremos ampliamente en esta sección. En el sistema R. C. B., la fase de evaluación pretende responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo se eligen los programas destinados a cumplir los objetivos dados de forma que se obtenga la mejor utilización de los recursos afectados a estos objetivos?

Las soluciones entre los que se puede acoger en la fase de evaluación son las siguientes:

1.^a Utilizar criterios de evaluación simples, ya se trate de un indicador financiero de cualquier tipo o de cualquier indicador fácil de expresar (como el número de heridos en el caso de la seguridad en carretera), método que elimina el problema que plantea la medida de las ventajas.

2.^a Recurrir al "análisis coste-eficacia" que deber permitir el determinar cómo se puede realizar el objetivo ya considerado (por ejemplo, el número de vidas salvadas) con un coste mínimo.

3.^a El análisis coste-beneficio, que intenta establecer una ecuación que englobe, de una parte, el coste de las medidas que se utilizarán, y de otra, los beneficios que aportarían, expresados en valor monetario.

Todos los métodos tienen ventajas e inconvenientes. Sus características son bien conocidas, de forma que aquí bastará mencionar las conclusiones a las que llegaron los participantes de la Mesa Redonda.

8.2. *Conclusiones de la Mesa Redonda.*

Los participantes en la Mesa Redonda llegaron a la conclusión general de que en el actual estado de cosas no se podrá esperar el emprender estudios coste-beneficio referidos, sin excepción, a todos los tipos de proyectos gubernamentales; este tipo de análisis, inevitablemente, permitirá la subsistencia de lagunas no incluyéndose ciertos aspectos de la política llevada a cabo. Esta constatación condujo a las siguientes conclusiones:

1.^a Sólo una estrecha relación entre analistas y responsables de la po-

lítica permitiría orientar en la dirección más útil los recursos normalmente limitados de que se dispone para los trabajos de análisis.

2.^a Habría que definir claramente las bases en las que se fundamenta la evaluación y formular todas las hipótesis en términos simples, con objeto de que pudiesen verificarse en la fase última del proceso de adopción de decisiones.

3.^a Los factores de un problema que permanecen como imponderables deberían ser claramente expuestos con una indicación de lo que se sabe exactamente respecto a los mismos (por ejemplo, el probable efecto sobre la distribución de la renta, etc.), para cada acción considerada.

8.3. *Conclusión.*

En todas las fases de la existencia es preciso optar continuamente entre varias soluciones. Para las decisiones comerciales ordinarias se ha elaborado un modelo basado en el funcionamiento de una economía libre de mercado, modelo que determina unas reglas para realizar elecciones. La planificación gubernamental, por el contrario, actúa en un terreno en que es imposible inspirarse en un proceso de mercado o en los que la situación analizada se aparta tanto de las condiciones teóricas, que se corre el peligro de desvirtuar la buena marcha del proceso normal. En el campo de los transportes, numerosas razones —especialmente la amplia gama de factores “externos” y la existencia de costes decrecientes— justifican la intervención del Estado. Una vez tenido esto en cuenta, el problema consiste en encontrar un método de evaluación que se preste de forma especial a una clasificación por orden de importancia, de los diferentes planes, en función de los objetivos “óptimos” convenidos. El valor de un cierto método se refleja en la eficacia con la que indica la elección correcta de forma lúcida y firme y en su grado de aceptación por los interesados. Los teóricos de la economía ven en el análisis coste-beneficio muchos atractivos, especialmente por lo que respecta a los problemas que no resuelve, en aras de una utilización a gran escala. De todas formas, la técnica coste-eficacia es más práctica y ofrece una mejor posibilidad de ser un aceptable punto de partida para el análisis. Sin duda, el análisis coste-beneficio se reservará a unos ciertos campos de acción de carácter especial en que se disponga del suficiente tiempo para efectuar un estudio profundo y para elaborar indicadores fiables; recordemos, a título de ejemplo, que este método se aplicó en la construcción del tercer aeropuerto de Londres.

9. EL LUGAR DE LA R. C. B. EN EL PROCESO DE PLANIFICACION

9.1. *Introducción.*

Ya hemos visto que, en un principio, los métodos de la R. C. B. habían sido adoptados en los Estados Unidos para dar al presupuesto una base más analítica. En la sexta sección ya nos hemos referido a lo complicado que resultan las relaciones entre el presupuesto y la R. C. B., que adoptan diversas formas. Los debates que se han desarrollado con ocasión de la Mesa Redonda han puesto de manifiesto las divergencias de opiniones existentes entre los participantes en lo que respecto al papel que incumbe a los métodos de la R. C. B.

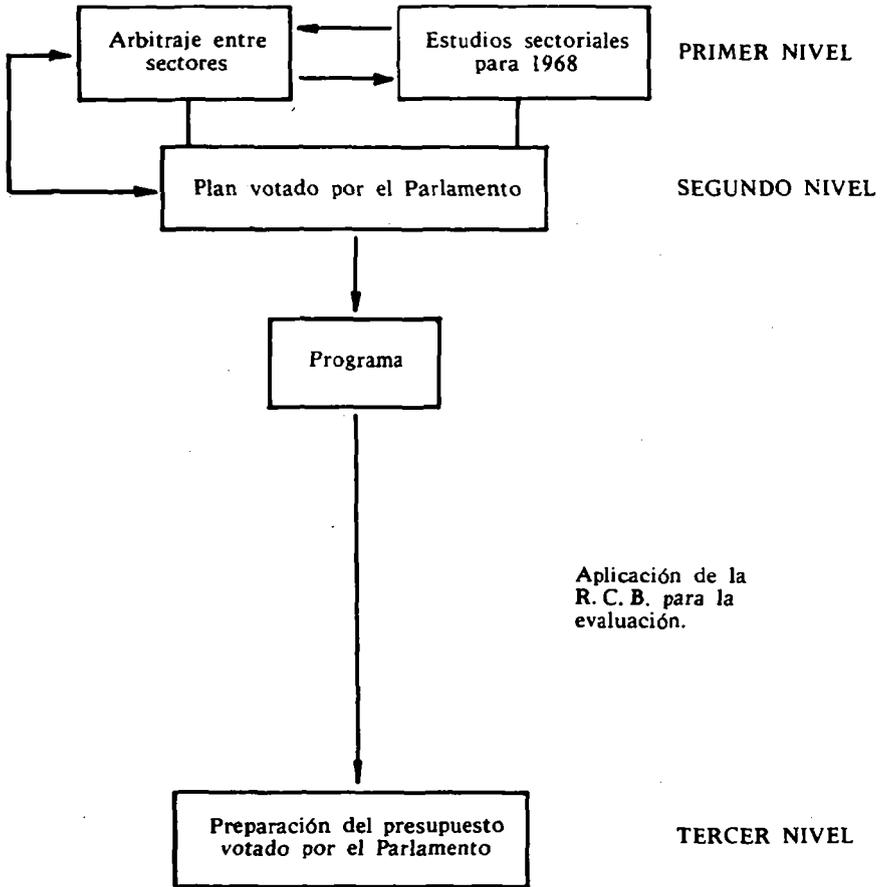
9.2. El diagrama B pone de manifiesto que la utilización de la *Racionalización de las Elecciones Presupuestarias* (R. C. B.) en el sistema francés de planificación se sitúa en lo que podríamos llamar los niveles subalternos del proceso de adopción de decisiones, es decir, que se trata de decisiones adoptadas después de la formulación que se realiza en el Plan de las grandes opciones, decisión que se adopta al más alto nivel. Esta metodología tiene como origen el notable éxito alcanzado en Francia en la elaboración de los Planes racionales. A causa de los estudios realizados después de la segunda guerra mundial y que concluyeron con el primer Plan, llamado Plan Monnet, en 1947, el mecanismo francés de planificación se convirtió en un sistema bien ordenado. Los avances conseguidos en Francia en materia de planificación no tienen equivalencia a los de los demás países, de forma que la R. C. B. ocupa un puesto diferente.

9.3. Sin duda, será útil citar aquí un pasaje del informe introductorio (páginas 26, 28, 30 y 31):

“Después de votarse el V plan, en 1966, se efectuaron diversos trabajos metodológicos, pero desde 1967, la Comisión general del Plan realizó en diversos sectores de la economía estudios a largo plazo. Estos estudios se presentaron como la fase *Planning* del P. P. B. S.

La segunda fase de los trabajos de planificación es la fase llamada de las grandes opciones. Tiene un marcado carácter político, ya que desembocó, en junio de 1970, en una ley votada por el Parlamento, por la que se aprobó “el informe sobre las grandes opciones que guiaron la preparación del VI Plan”. Los trabajos correspondientes han durado un año y se han concertado, finalmente, en un cierto número de grandes orientaciones que para el sector transporte permitieron prácticamente especificar los objeti-

DIAGRAMA "B". EL SISTEMA FRANCES



vos que el Gobierno asignaba para el VI Plan; expresivos de las finalidades del desarrollo económico y social de los transportes no pudieron en algunas ocasiones ser cuantificados, ya que el análisis de medios que se debía poner en práctica no habían podido ser analizados globalmente. No obstante, permitieron que se pudiese realizar una cierta jerarquización en las acciones a realizar. No es este el momento de reproducirlos y se incluyen en los tres tomos del informe sobre las grandes opciones de la Comisión de Transportes.

Después del voto del Parlamento sobre las grandes opciones (junio 1970), la fase llamada de programación comenzó. Esta debe terminarse en

junio de 1971, con el voto del Parlamento. Esta fase de programación pretende determinar a través de las acciones los objetivos principales de la fase de las grandes opciones. Evidentemente, este es el momento en que se plantea el problema concreto de la elección de inversiones.”

9.4. *El presupuesto.*

La decisión real referente a una cierta operación se toma en el momento de votar anualmente en Francia, como en la mayoría de los demás países.

“... Es evidentemente en este nivel de la preparación y de la discusión del presupuesto donde se insertan, de forma privilegiada, los métodos estudiados y es aquí donde se justifica la sigla R. C. B...”

Algunos pasajes del informe introductorio muestran la base en que se funda el sistema de la R. C. B. No obstante, es posible utilizar este método a un nivel más elevado del proceso de planificación.

9.5. *La R. C. B. al servicio de las grandes opciones.*

En un sistema que no está dotado de un mecanismo formal de planificación tan perfeccionado como el que existe en Francia se podrían utilizar los estudios de la R. C. B. no en el marco general propuesto por los Estados Unidos, sino con vistas a examinar las diversas decisiones de política, antes de pasar a la elaboración de los grandes programas. En el diagrama B. estos estudios se situarían en el primer nivel de planificación.

Esta aproximación consistiría en elegir unos temas que se cree plantean un cierto número de problemas particulares y que, por lo tanto, resulta difícil para el aparato administrativo normal ocuparse de ellos por una razón o por otra, especialmente por falta de tiempo. Estos problemas pueden ser debidos a las subvenciones concedidas a los medios de transporte no rentables, o bien a la evolución futura del transporte a gran velocidad; en los dos casos se trata de problemas a largo plazo claramente definidos.

Mientras que la Administración competente se encargará de la gestión ordinaria de las subvenciones y de las numerosas tareas que le imponen sus responsabilidades con respecto a la nación, se podría crear un grupo especial para estudiar las consecuencias eventuales de la política de las subvenciones y sus resultados prácticos. Este estudio podría profundizar en problemas existentes entre “bastidores”, abandonando los indicadores habituales del valor monetario, en beneficio de “indicadores sociales” referentes a la incidencia sobre el empleo, la distribución de la renta, la

ordenación de la renta, la ordenación regional, etc. Estos estudios no se someterían a un calendario fijo como se hace cuando deben realizarse en un marco presupuestario y el proceso administrativo proseguiría independientemente. En cuando se llegue a resultados concretos, éstos se tomarían en consideración cuando se efectuase un examen de la política llevada a cabo en materia de subvenciones.

9.6. Conclusiones.

El sistema aplicado en Francia se adapta especialmente al proceso de planificación vigente en este país y tiene por finalidad "llenar una laguna" mejorando el análisis de proyectos antes de la elaboración del presupuesto. En otros sistemas, las lagunas serán diferentes y se podrá aplicar la R. C. B. bajo otras formas que respondan a las necesidades reales del momento. En un sistema que no contiene ningún proceso formal integrado de planificación, parece que los temas a los que mejor se adapta la R. C. B. son los que plantean problemas fundamentales que se pueden estudiar fuera de un calendario rígido. Para citar dos ejemplos relevantes en materia de transporte, mencionaremos la incidencia de las subvenciones otorgadas a los servicios de transporte urbanos o rurales no rentables y a los nuevos modelos de transporte terrestre a gran velocidad.

10. CONCLUSIONES

10.1. Podemos obtener de este estudio dos tipos de conclusiones. Las primeras se refieren al grado de eficacia de la R. C. B. con relación a los problemas actuales, y las segundas, a las recomendaciones que los participantes en el seminario podrán presentar, por ejemplo, respecto a la acción que la Secretaría de la C. E. M. T. podría, en su caso, realizar con objeto de continuar las investigaciones en este campo. Corresponde, evidentemente, a los delegados que participen en el seminario el pronunciarse sobre esta segunda serie de conclusiones, y con objeto de proporcionarles los elementos de juicio útiles a este fin formulamos, en las páginas siguientes, algunas observaciones relativas al primer grupo de conclusiones.

10.2. Todo trabajo de investigación referido a la eficacia de la acción gubernamental debe tener como principal finalidad esclarecer y facilitar la elección de una política y no restringir o eludir el proceso en vigor. Por lo tanto, la investigación no llegará a ningún resultado positivo si no in-

fluye claramente sobre la política. Una vez planteadas estas cuestiones de principio, la primera conclusión que se puede formular con relación a la R. C. B. será, en consecuencia, favorable. En efecto, la R. C. B. no es un modelo económico altamente elaborado, sino más bien una tentativa global que pretende formular claramente el proceso de adopción de decisiones. Quizá el término R. C. B. sea nuevo, pero los principios fundamentales en el que se basa este método no lo son. En Estados Unidos grandes sociedades como la General Motors afirman que utilizan desde hace muchos años las técnicas de la R. C. B. para la planificación de sus actividades.

10.3. En la tercera sección describimos varios métodos que permiten analizar el mecanismo presupuestario y la R. C. B. El sistema presupuestario era valorado en función de esos criterios, lo que permitió resolver varios problemas. Antes de someter la R. C. B. a los mismos criterios será útil recordar que la comparación se refiere a la aplicación completa de esta técnica a las finanzas públicas. A este fin, hay que utilizar todas las posibilidades que ofrece el análisis de sistemas y reunir asimismo a los métodos económicos de evaluación. Se podría destacar que existen medios para mejorar ostensiblemente el presupuesto perfeccionando los métodos de análisis. A pesar de que este argumento es válido, su aceptación complicaría mucho la comparación que efectuaremos entre el método clásico de elaboración del presupuesto que utiliza muy poco el análisis económico, y un sistema R. C. B. completo.

10.4. Si se le juzga desde la perspectiva del primer criterio, es decir, claridad y lógica en la presentación de alternativas, el método R. C. B. se basa en la aplicación de valores económicos, mientras que el presupuesto clásico se elabora a partir de una serie de decisiones, a menudo adoptadas a niveles intermedios o bajos y en condiciones muy diversas. Por lo menos parece que el marco de la R. C. B. es más lógico, viéndose claramente las grandes opciones que deberán elegir en un nivel alto de decisión. Si se juzga según el segundo criterio, que se refiere a la forma en que los recursos se reparten, aproximadamente, entre los diversos sectores, el método R. C. B. parece especialmente útil para organizar los programas en función de objetivos precisos. En cuanto a saber si una operación completa de este tipo debe aplicarse al conjunto del sector público, es una decisión que depende de la Administración, pero en cualquier caso exigirá un personal muy numeroso.

Tercero. El método R. C. B. tiene en cuenta de forma expresa el tiempo en sus evaluaciones, mientras que el mecanismo presupuestario no la

tiene, ni necesariamente, ni formalmente. Aquí, una vez más, la dificultad de orden práctico reside en el hecho de que hay que calcular un tipo de actualización de función de la preferencia en el tiempo, pero el mecanismo necesario para realizar esta operación existe.

Cuarto. La misma observación es válida para la elaboración de soluciones de recambio. La R. C. B. permite al analista moverse en un marco menos estrecho y proceder a un examen más profundo. Por supuesto, el análisis debe controlarse, con objeto de supervisar el que sus recursos sean repartidos de forma óptima, pero permite obtener una muy amplia visión de los problemas.

Quinto. Ya hemos señalado la ausencia de toda evaluación sistemática en el sistema presupuestario. A pesar de sus lagunas, los métodos de evaluación económica son lógicos y constituyen un medio muy prometedor de pasar revista a las opciones que se nos ofrecen en la fase de las decisiones.

Sexto. El presupuesto se destina a facilitar el establecimiento de las ciencias; no aporta ninguna modificación en este punto, a condición de admitir que un alto grado de responsabilidad exista generalmente.

Séptimo. La eficacia interna plantea un problema muy delicado. El marco presupuestario existente se maneja por un personal experimentado cuyos métodos de trabajo han sido puestos a punto a lo largo de los años. Si se debe adoptar un sistema R. C. B. habría que analizar cambios en el personal y destinar funcionarios acostumbrados a otro tipo de trabajo. Este sistema tendría por objeto mejorar la eficacia de la adopción de decisiones desde el punto de vista de los resultados; en consecuencia, habría que establecer un paralelismo entre estos últimos y el crecimiento de los medios utilizados.

Octavo. La R. C. B. debería facilitar las tareas de gestión, siempre engorrosas, que incumben al Gobierno, ya que permite mejor que el presupuesto reunir eficazmente los datos de base necesarios y conocer ulteriormente los resultados de la evaluación, no siendo el presupuesto, propiamente dicho, un instrumento de gestión.

Las líneas que preceden contienen observaciones muy generales sobre la eficacia y las posibilidades respectivas del presupuesto y de la R. C. B. No hemos intentado cuantificar esta comparación, a pesar de que ello sea posible afectando un coeficiente a cada criterio.

10.5. Los participantes en la Mesa Redonda concluyen de forma general que un sistema integrado de planificación era necesario y que habría

que examinar cuidadosamente las medidas requeridas a este fin. Las de mayor importancia son las siguientes:

1.^a Mejorar los datos puestos a disposición de los analistas. Ciertas estadísticas corrientemente publicadas parecen tener un valor dudoso, mientras que otras informaciones que pueden tener un mayor interés no existen.

2.^a El éxito general de este método dependerá, en un amplio porcentaje, de la forma en que los *objetivos* sean definidos. A falta de objetivos se vería considerablemente afectado.

3.^a Habría que dar mayor importancia al factor *tiempo* y mejorar las técnicas de previsión.

4.^a Los *procesos de evaluación* requieren nuevos estudios; la utilidad del análisis coste-beneficio es evidente, pero es una técnica cuya aplicación exige mucha competencia. El análisis coste-eficacia parece, por el contrario, prestarse a una más amplia utilización.

10.6. Los participantes en la Mesa Redonda han aprobado, en conjunto, los trabajos emprendidos en el campo de la R. C. B., reconociendo que tienen numerosas dificultades. Lo más grave que encuentran numerosos países es la falta de un personal capaz de trabajar en el marco de un sistema de R. C. B. En cuanto a la cuestión esencial de saber si conviene recomendar la aplicación general de los métodos de la R. C. B., los participantes estimaron que era una decisión que no podía tomarse más que en función de los problemas de cada momento, según la situación que se prevea en las diferentes Administraciones; éstas obtendrán diferentes ventajas, según que concentren sus esfuerzos entre puesta a punto de un sistema R. C. B. en el que la mayoría de los resultados se dejan sentir a largo plazo, o que se dediquen a elaborar una política destinada a superar las dificultades del momento. Cualquiera que sea el punto de vista adoptado, los participantes estimaron que sería muy útil disponer de más información sobre las dificultades prácticas que plantea la instauración de un sistema R. C. B. y organizar un intercambio de puntos de vista sobre esta cuestión.

10.7. Si la experiencia de Estados Unidos tiene un interés general es, no obstante, difícil establecer comparaciones teniendo en cuenta las diferencias entre el sistema administrativo de los Estados Unidos y los de los países de Europa; la adopción de un sistema completo de R. C. B. que englobe todas las actividades de un servicio, presenta considerables dificultades. Incluso en el Departamento de Defensa de los Estados Unidos,

la preparación de un presupuesto fundado enteramente sobre el P. P. B. costó varios años. Las tentativas tendentes a remodelar el sistema presupuestario americano en función de los métodos P. P. B. han sido objeto de críticas muy severas, y numerosos expertos han llegado a la conclusión de que en este proceso el aspecto "sistema" primaba sobre el "análisis". No obstante, en el marco más restringido, es decir, más controlado, de las Administraciones europeas, una aproximación que se inspira integralmente en la R. C. B., presentaría, quizá, menos dificultades.

10.8. Teniendo en cuenta la pesada carga que la creación de un sistema completo de R. C. B. representaría, teniendo en cuenta los recursos existentes, sin mencionar las dificultades teóricas referentes a los "objetivos", podríamos centrar la aplicación de este método a unos sujetos determinados relacionados ya con el presupuesto ya con ciertos órganos legislativos. Esta concepción es interesante por varias razones. Si se limita a unos objetivos restringidos claramente definidos, aceptándose generalmente que tienen un interés excepcional, la R. C. B. contribuiría en gran manera a mejorar la adopción de decisiones y permitiría que el análisis llegase a resultados positivos. Un método concebido de esta forma podría igualmente reforzar el mecanismo presupuestario existente en aquellos aspectos en que la complejidad o la amplitud de un problema presente dificultades especiales. Teniendo en cuenta el número cada vez más creciente de problemas a los que los Gobiernos deben enfrentarse, sería muy útil ampliar el proceso de adopción de decisiones en materia de planificación, de forma que se incluyese una gama cada vez más amplia de soluciones alternativas; los poderes públicos podrían de esta forma mantener la calidad de sus servicios, a pesar del número cada vez más creciente de exigencias que deben atender.

10.9. Pasemos ahora a la segunda serie de conclusiones lo que refleja la opinión de los participantes al seminario sobre el interés que presenta la R. C. B. para los transportes. La exposición general de este método en nuestro informe da lugar a cuatro cuestiones de orden general:

1.^a ¿En qué medida las técnicas de la R. C. B. pueden aplicarse a los transportes?

2.^a ¿Cuál es la clase de R. C. B. que parece prestarse mejor a una elaboración y utilización posterior?

3.^a ¿La aplicación de la R. C. B. es conveniente, en forma especial, a ciertas cuestiones en concreto?

4.^a ¿En qué medida y bajo qué formas una cooperación internacional,

asegurada por la intermediación del centro de investigación de la C.E.M.T. o por otro organismo apropiado, podría contribuir a la puesta a punto de técnicas R. C. B. y a su difusión en los medios interesados?

10.10. Respecto a la primera cuestión conviene señalar que, en conjunto, ya se han logrado apreciables avances en la aplicación de las nuevas técnicas a los problemas de los transportes.

Los resultados obtenidos permiten augurar una favorable evolución futura; los transportes parecen, por lo tanto, un campo que se presta de forma especial a la aplicación experimental de estas nuevas técnicas de control. No obstante, en el presente informe hemos puesto de manifiesto que la puesta en marcha de un sistema completo de R. C. B. presenta numerosas dificultades, los problemas derivados de la complejidad administrativa que provocan la instauración y el funcionamiento del sistema y los problemas metodológicos pendientes de resolución hacen que la balanza se incline hacia otras soluciones. De todas formas, esta conclusión de orden general podría perder valor en el caso en que se dispusiera de los recursos necesarios para implantar este sistema, o bien, si el mecanismo presupuestario clásico pareciese especialmente deficiente. Teniendo en cuenta este argumento, la solución más satisfactoria consiste en aplicarla a cuestiones particulares como la seguridad en carretera. (Véase a continuación el ejemplo referido a Francia.) A título provisional podemos, por lo tanto, concluir que un sistema completo de R. C. B. no ofrece grandes posibilidades, pero su aplicación limitada a problemas particulares sería un complemento de gran valor a los procedimientos vigentes.

10.11. Ya hemos señalado la utilidad de un método R. C. B. limitado. No obstante, es necesario subrayar que la R. C. B. puede utilizarse para otros fines que el proceso presupuestario. Si se aplicase al más alto nivel de decisiones políticas, sus resultados podrían ser transmitidos a múltiples canales e incluso directamente a la legislación. No obstante, para utilizar de esta forma la R. C. B. habría que examinar, si es posible, establecer un nexo de unión entre los estudios realizados en distintos sectores, con el fin de que puedan influir sobre las grandes opciones presupuestarias. Igualmente, a pesar de que nos hayamos referido en el presente documento a objetivos fundados en los resultados, se podría estudiar la cuestión desde otra perspectiva, estructurando los objetivos en función de las fuentes más importantes que entrasen en juego; por ejemplo, un sistema R. C. B. referido a la salud pública utilizará unos objetivos fundados en el empleo

del personal médico. Desde que se empiece a estudiar la posibilidad de aplicar un sistema R. C. B. no hay porqué orientarlo en una senda estrecha; lo que importa es pensar de forma constructiva sobre la naturaleza real del problema y después decidir cómo abordarlo.

10.12. Si se opta por una técnica de R. C. B. centrada sobre unos objetivos restringidos, se pueden identificar diversos criterios que nos guiarían en la elección de los campos de aplicación en el terreno del transporte.

1.º Los problemas no deben ser de tal naturaleza que exijan una rápida solución, pues deberían insertarse en un calendario previamente establecido, ya que esto es contrario a la realización de un análisis satisfactorio.

2.º Para el primer ensayo, al menos, los objetivos deben estar suficientemente clarificados y simplificados, y también deben permitir realizar una elección de acuerdo con un criterio común (preferentemente de orden financiero) respecto a otras actividades.

3.º Para utilizar mejor las técnicas y los analistas que deben aplicarlas hay que asignarles problemas que el mecanismo existente no se encuentra en situación de enfrentarse con los mismos o que no los analice de forma satisfactoria.

Teniendo en cuenta estos criterios, las inversiones en las infraestructuras de transporte parecen constituir un buen campo de aplicación de estas técnicas, teniendo en cuenta que el montante de los recursos es a menudo elevado, justificándose así una investigación más detallada, y que la duración de la vida útil de las obras es larga, si bien también exige la realización de investigaciones preliminares pormenorizadas sobre las diversas soluciones de recambio en las que se podría pensar. En cuanto a los proyectos, se determinarán, según una clasificación de los problemas, por orden de prioridad en función de la situación que prevea cada país. Los problemas de orden general que se pueden sugerir con vistas a una eventual aplicación de estas técnicas son las siguientes: incidencia de las subvenciones concedidas a los transportes urbanos y efecto de las nuevas medidas restrictivas adoptadas con objeto de proteger el medio ambiente de la evolución de los transportes privados y públicos. En el campo de los transportes interurbanos, es lógico que todos los medios de transporte a gran velocidad dispongan de los elementos necesarios para realizar un examen de conjunto, y este es un problema al que desde ahora habrá que prestar la debida atención.

10.13. Para justificar un esfuerzo a escala internacional, las investigaciones tendrán necesariamente que obedecer a los siguientes criterios: de una parte, los sectores que plantean problemas deben prestarse a una definición formulada en términos que destaquen su interés general para varios países; de otra parte, el esfuerzo suplementario que exige a menudo un proyecto internacional debe ser compensado por una ganancia de tiempo en la solución de los problemas o por la obtención de resultados mucho más útiles. En este orden de ideas, la R. C. B. está todavía en sus comienzos y conviene realizar investigaciones, tanto sobre la metodología como sobre las posibilidades de aplicación práctica de esta técnica. De acuerdo con la opinión del Comité de Investigación Económica de la C. E. M. T., la R. C. B. figura entre los temas de investigación más interesantes de la actualidad, como puso de manifiesto la Mesa Redonda que se llevó a efecto gracias a las actividades emprendidas ya en esta materia, en la que los participantes llegaron a la conclusión de que era preciso proceder a la realización de nuevos trabajos con objeto de explorar con mayor detalle las posibilidades que pueden existir. Hasta el momento, parece que no existen suficientes estudios sobre la R. C. B. para permitir que se realice una definición de forma general en las técnicas que habría que adoptar. Los participantes en el seminario juzgarán si conviene encargar al Centro de investigación de la C. E. M. T., que determine si de los estudios efectuados en los países miembros se ha realizado una síntesis y rogar, en caso contrario, que se elabore una que sería puesta a disposición de todos los interesados. Otras actividades de carácter más práctico consistiría en coordinar los estudios con objeto de cubrir una amplia gama de proyectos a partir de los cuales se podrían obtener conclusiones generales. Esta sería una tarea más ardua, ya que cada país, evidentemente, tiene su propia ordenación de prioridades y habría que realizar una elección entre los diversos proyectos para poder elaborar un programa general. Las dificultades que plantea esta proposición son conocidas, pero se podría, como primera etapa, establecer un informe sobre el estado actual de los conocimientos relativos a la R. C. B. en los países miembros, y a partir de este documento estudiar con más detalle las medidas que eventualmente se podrían adoptar a escala internacional.

10.14. En conclusión, la R. C. B. no ofrece una respuesta simple a demandas cada vez más numerosas tendentes a mejorar la eficacia del mecanismo de adopción de decisiones en el sector público y a ampliar su envergadura. En teoría, los principios en que se basa el sistema de la

R. C. B. son lógicos, pero en la práctica, su realización topa con una serie de obstáculos de difícil solución. Para sacar el mejor partido a las ideas originarias de la R. C. B. y evitar las complicaciones administrativas que lleva consigo la puesta en práctica de un sistema de este tipo, parece que la mejor solución consiste en aplicarla a ciertos problemas muy delimitados; incluso aquí existen dificultades y problemas que deben ser estudiados.

ANEXO I

ESTUDIO PILOTO DE RACIONALIZACION DE LAS ELECCIONES PRESUPUESTARIAS REFERENTES A LA SEGURIDAD EN CARRETERA (1)

Este estudio de racionalización de las decisiones referentes a los accidentes de carretera se ha efectuado en el marco del Proyecto de Racionalización de los Elecciones Presupuestarias (R. C. B.), presentado al Consejo de Ministros en abril de 1968.

Analiza sistemáticamente las posibles acciones que se pueden adoptar con vistas a reducir el número de accidentes y sus nefastas consecuencias; sus conclusiones deberán no solamente aclarar las elecciones presupuestarias, sino también pronunciarse sobre las proposiciones de decisiones administrativas y reglamentarias.

En tanto que el estudio de la R. C. B. presenta las siguientes particularidades:

1. LA R. C. B. CORRESPONDE A UN ESTADO DE ANIMO QUE TIENDE A AMPLIAR Y A DEFINIR MEJOR EL CAMPO DE ESTUDIO

La R. C. B. supone una exploración sistemática de los medios utilizables para realizar misiones bien definidas. Para ello se trata de medir las ventajas y los inconvenientes de todas las soluciones alternativas previstas.

(1) El presente texto está extraído de un informe general referido al estudio piloto sobre la racionalización de las elecciones presupuestarias referentes a la seguridad en carretera.

Los analistas tratan de volver a colocar a cada fenómeno en su contexto y a analizar, siempre que sea posible, todos los aspectos recurriendo para ello a especialistas de materias varias.

En el estudio de los accidentes de carretera participaron ingenieros, economistas, un estadístico, psicólogos, sociólogos y médicos (cirujano y psiquiatra), y cada vez que ha sido preciso se ha solicitado la colaboración de representantes de diferentes ministerios interesados en este tema. El trabajo en equipo pluridisciplinario ha llevado a tomar en cuenta, en el análisis de los problemas, múltiples criterios. He aquí los que se han seleccionado:

- Los costes y las ganancias monetarias para la colectividad.
- Los gastos e ingresos presupuestarios.
- Los costes y los gastos monetarios para los usuarios.
- El número de vidas salvadas.
- El número de heridos evitados.
- Las pérdidas o ganancias de tiempo.
- Las incidencias psico-sociológicas (reacción de la opinión pública, sentimientos de frustración de los individuos y agresividad).
- La incidencia sobre ciertos grupos particularmente interesados (fabricantes de automóviles, productores de alcohol, intereses regionales, etc.).
- Las repercusiones internacionales (reglamentación, importación-exportación).
- Las incidencias a largo plazo.

2. EL ANALISIS DE LOS DIFERENTES ASPECTOS DEL PROBLEMA CONDUJO A LA ELABORACION DE UNA ESTRUCTURA DEL PROGRAMA

Un accidente de circulación puede analizarse como el fallo de un sistema complejo en el que entran en juego hombres, vehículos y otra serie de factores, incluyendo la infraestructura.

Se intenta, por lo tanto, en principio, asegurar el buen funcionamiento de un sistema de este tipo (prevención de accidentes), y después, si se produce el accidente, reducir las consecuencias nefastas (reparación).

Las acciones que se han realizado con objeto de cumplir estos objetivos pueden referirse a uno de los subsistemas, tales como hombres, vehículos

o infraestructura, o incluso las relaciones entre estos subsistemas, como las relaciones hombre-vehículo u hombre-vehículo-infraestructura.

Las acciones referentes al hombre se clasifican en función de las modificaciones que se proponen llevar a cabo; de esta forma distinguiremos las siguientes:

- Las acciones tendentes a incrementar las aptitudes psicológicas de la **conducción**.
- Las acciones tendentes a adaptar el comportamiento individual a la conducta en grupo.
- Las acciones tendentes a incrementar los conocimientos de los hombres.

Este razonamiento condujo a la elaboración de una estructura de programas que se presenta como una clasificación lógica y, si es posible, completada con todos los medios posibles de acción para cumplir las misiones fijadas.

Una representación gráfica se realiza a continuación, en el diagrama "C".

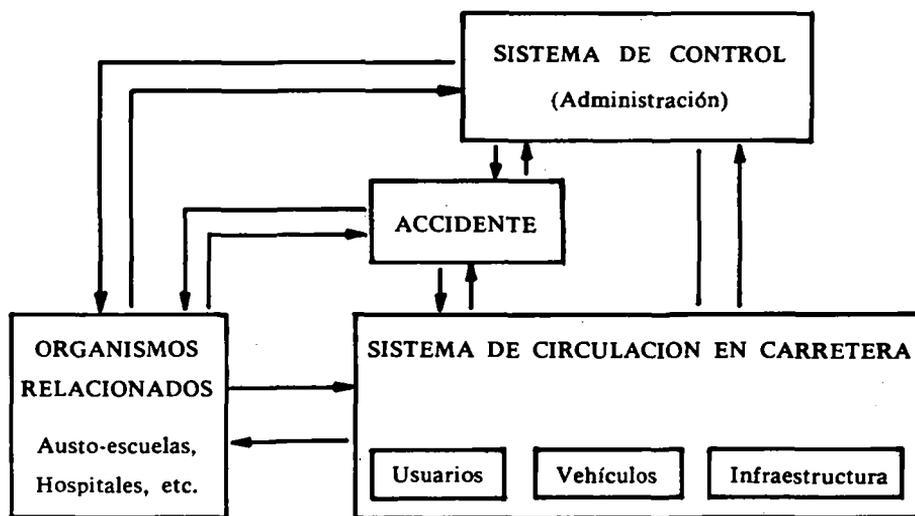
3. La estructura de programas permite definir diferentes políticas posibles en materia de seguridad en carretera; para comparar estas políticas se efectúan análisis coste-eficacia.

Estos análisis intentan establecer relaciones entre los grandes números o indicadores.

- Caracterizando el programa de acción (indicadores de programa).
- Indicando el efecto de las acciones sobre el medio (indicadores de impacto).
- Traduciendo la eficacia de la acción en relación a los fines perseguidos (indicadores de finalidad).

Los indicadores correspondientes a la lista de criterios se indican en el apartado 1.

DIAGRAMA "C"

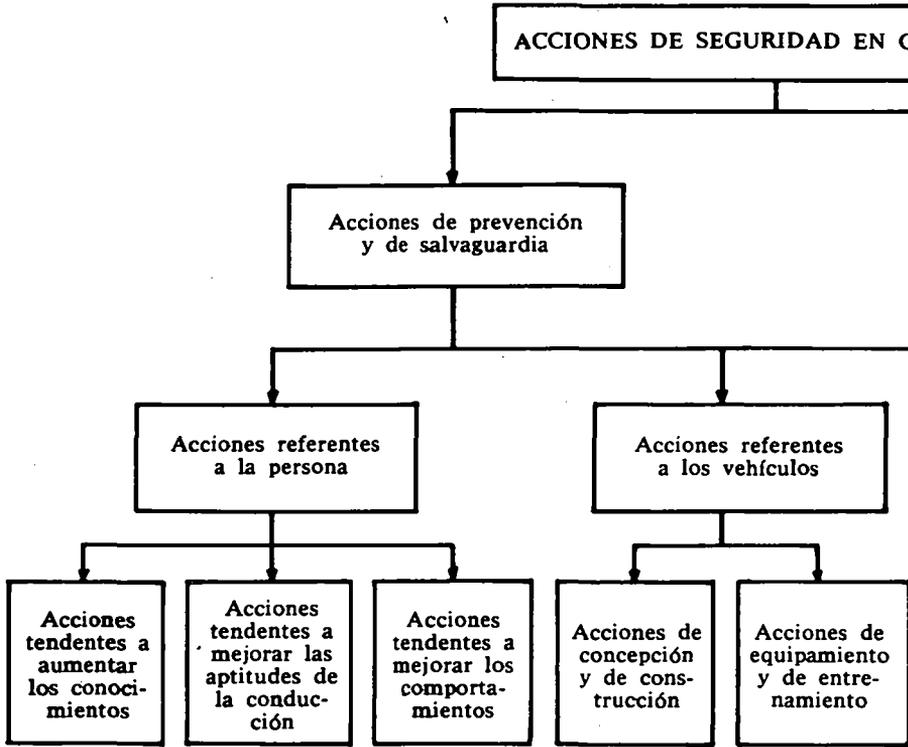


EL SISTEMA DE LA CIRCULACION EN CARRETERA

Para medir, por ejemplo, la eficacia de una campaña de publicidad de seguridad en carretera en la televisión, se tratará de establecer relaciones entre:

- Indicadores de programas tales como el número de "spots" dedicados al siguiente tema: "Antes de girar, mire su retrovisor para verificar si lo puede hacer sin peligro".
- Indicadores de impacto tales como el porcentaje de conductores sensibilizados por este tema.
- Indicadores de objetivos tales como el número de accidentes provocados a causa de que un vehículo salga de su fila sin que el conductor haya realizado la oportuna comprobación.

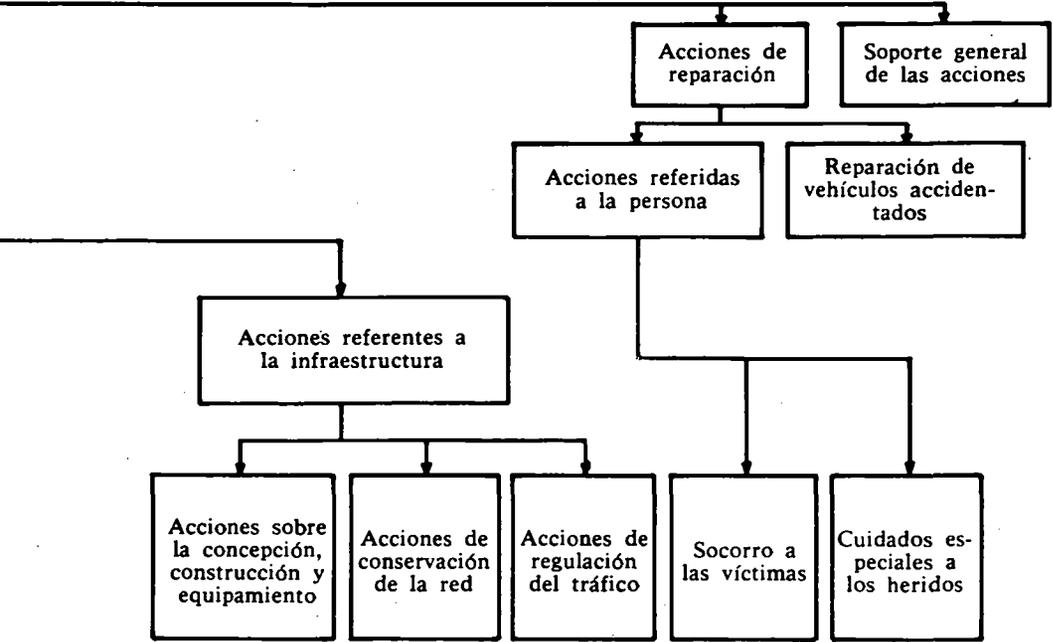
ESTRUCTURA DE UN PROGRAMA



- Formación de especialistas de Seguridad en carretera.
- Formación de conductores.
- Información al público.
- Reglamentación de la circulación por carretera.
- Limitación de velocidad.
- Represión de los excesos en bebidas alcohólicas.
- Tarificación de los seguros.
- Estudios pedagógicos y psico-sociológicos.
- Empleo de personal de vigilancia, etc.
- Reglamentaciones referentes a los vehículos.
- Cinturones de seguridad.
- Control técnico de los vehículos.
- Estudios e investigaciones sobre la seguridad de los vehículos, etc.

- Reglamentaciones referentes a los vehículos.
- Cinturones de seguridad.
- Control técnico de los vehículos.
- Estudios e investigaciones sobre la seguridad de los vehículos, etc.

DE SEGURIDAD EN CARRETERA



- Construcción de autopistas.
- Equipos de seguridad.
- Lucha anti-hielo.
- Estudios de adherencia de las calzadas, etc.

- Alerta.
- Socorrismo.
- Evacuación de heridos.
- Equipamiento de hospitales.

4. EL ESTUDIO PILOTO ES UN ESTUDIO DE PREPARACION RACIONAL DE DECISIONES, Y POR ELLO DESBORDA EL MARCO ESTRICTAMENTE PRESUPUESTARIO ANALIZANDO EN PARTICULAR LA EFICACIA DE LAS REGLAMENTACIONES REFERENTES A LA SEGURIDAD EN CARRETERA

Un estudio que deba servir efectivamente a la preparación de decisiones debe reposar sobre un diálogo permanente entre el equipo de analistas encargados del estudio, los responsables administrativos y las autoridades políticas.

El Ministerio de Equipamiento y de la Vivienda han sido encargados de este estudio. Pero teniendo en cuenta las características de los problemas relacionados con los accidentes de carretera, éste se ha llevado a cabo juntamente con los principales Ministerios interesados.

Los Departamentos interesados en la seguridad en carretera que han participado en el estudio son los siguientes:

- Ministerio de Equipamiento.
- Ministerio del Interior.
- Ministerio de Hacienda (Dirección de Seguros).
- Ministerio de Defensa (Gendarmería).
- Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Asuntos Sociales (Cuidado a los heridos).
- Ministerio de Información (O. R. T. F.).
- Ministerio de Educación Nacional.

Para asegurar la relación entre las principales Direcciones interesadas y el equipo encargado del estudio, se ha designado un corresponsal permanente en cada una de esas Direcciones.

PRINCIPALES ACCIONES PROPUESTAS

El estudio ha permitido obtener un abanico completo de proposiciones referentes a los programas de acción.

CONCLUSIONES

La aplicación de los métodos de la R. C. B. a la selección de inversiones en el sector de los transportes debe permitir una adopción de decisio-

nes más coherente que en el pasado, pero ello lleva consigo un cierto número de dificultades que no deben ser subestimadas.

1. Los objetivos deberán ser claramente definidos y si es posible cuantificados. En efecto, no podrían establecerse verdaderas relaciones objetivos-programas sin una perfecta explicación de los objetivos a realizar. Pero en materia de objetivos externos a los transportes, la cuantificación será a menudo delicada en el estado actual de los conocimientos.

2. La elección de los criterios de evaluación de los programas debe, teniendo en cuenta los límites actuales relativos a la recogida de datos, permitir ponderar, de una parte, los impactos sobre los usuarios de los sistemas de transporte; de otra, los impactos sobre los no usuarios (efectos externos), con objeto de obtener un procedimiento de evaluación tan realista como sea posible.

Además, cuando se utilizan técnicas de multicriterios, la ponderación de éstos deberá realizarse de forma explícita, lo que plantea un problema delicado, sobre todo si tenemos en cuenta los objetivos externos a los transportes (misión de política general, de independencia nacional, de prestigio, de desarrollo económico, de ordenación del territorio...).

3. La determinación de los efectos externos deberá ser también tan exhaustiva como sea posible, con objeto de medir mejor la eficacia global de los sistemas de transporte, de una parte, y, por otra, para considerar los intereses múltiples de estas operaciones públicas de asignación de recursos.

Pero la evocación de estas dificultades en el análisis R. C. B. no debe hacernos olvidar las considerables ventajas de la mejora del proceso de decisiones y especialmente.

- La clarificación de la acción del poder público que es quien debe fijar objetivos bien definidos.
- La puesta en duda de las costumbres (especialmente de origen presupuestario) en materia de elecciones de programa de decisión.
- Los métodos de evaluación próximos a los mecanismos reales de adopción de decisiones, lo que implica tomar en cuenta las ventajas y los intereses de grupos muy diversos.
- Las respectivas intervenciones de las personas que toman decisiones en la política y de los analistas, son los que permiten, cada uno a su nivel, al analista centrarse en un sector técnico que es el suyo, y al

político, tener a su disposición un estudio esclarecedor de su decisión, para lo cual tiene la garantía de que las elecciones entre las que puede pronunciarse no se han elaborado en el curso del estudio.

Así, debe permitir una mejor integración de las "técnicas" de preparación de las elecciones y de los procesos de realización de las elecciones, que hay que esperar seguirán siendo políticas, en el buen sentido de la palabra, es decir, abiertas y sensibles al conjunto de los intereses, a menudo contradictorios, de numerosos grupos sociales incididos por las estrategias de los transportes.