

JOHN BAILEY.

Basado en la presentación del Lic. Mejía, mi propósito es tratar dos temas en la forma mas breve que pueda. De una manera rudimentaria describiré el contexto político en que se introdujo el Presupuesto Base Cero en EE.UU. y el impacto del contexto político en las propuestas de Reforma Administrativa, y también presentaré un pequeño balance de los resultados de esta técnica hasta la fecha.

No pretendo expresar que lo acontecido en EE.UU. sucederá en otros países que adopten esta técnica, sino que existen diferentes instituciones y tradiciones y las tendencias manifestadas si pueden ser de interés para otras sociedades o ciudades interesadas en el Presupuesto Base Cero.

El Contexto Político

Es sabido que el contexto político de los EE. UU. tiene mucho impacto sobre los resultados de cualquier Reforma Administrativa, o sea, una Reforma Administrativa está muy condicionada por el contexto político del momento.

Esto lo constatamos con el siguiente ejemplo: en EE.UU. el creciente optimismo de los primeros años de los 60's, o sea de la administración de Kennedy y de Johnson propició un tipo de reforma social en la que el Presupuesto por Programas (PPBS) adoptó un lugar preponderante, pero al final de esa

década, la guerra en Vietnam y el movimiento de Derechos Civiles, debilitaron en conjunto, el contexto político general y en la segunda mitad de la década de los 60's, empezó una creciente oposición al aumento del poder del gobierno en todos los niveles.

Este es un cambio histórico importante, porque desde la gran depresión de los años 30's, la tendencia de los EE.UU. había sido un aumento del poder del gobierno en todos los niveles.

Este cambio político también se ocasionó en las finanzas públicas. A principio de los años 60's, se manifestó por el rechazo de bonos y financiamiento de programas tan populares como la educación pública, y en movimientos dramáticos como la proposición 13 del Estado de California, en que fue rechazado el aumento de impuestos sobre bienes raíces.

El escándalo de Watergate también añadió elementos de dimensión nacional, y propició el ambiente político adverso contra un crecimiento o aumento del poder del Presidente. En este contexto, las soluciones de corto plazo reemplazaron normas mas bien permanentes de administración pública en EE.UU., o sea normas de eficiencia, de eficacia y de manejo del sector público por expertos. Hubo una búsqueda de medios para controlar el crecimiento y la fuerza de gobierno, y también de estímulos fiscales al causante, que en aquel entonces había llegado a pagar lo que se pensaba que era demasiado en cuanto a impuestos.

Este contexto explica mucho el éxito del Presidente Carter, porque como candidato reunió dos corrientes fuertes: combinó el Programa de Bienes al Público con el Programa de Reforma Social, que son mas bien la orientación del Partido Demócrata, con el énfasis en el crecimiento administrativo y la eficacia de la administración pública, que es mas bien la orientación del Partido Republicano, y el Presidente Carter tuvo éxito y se manifestó en lemas como: "No hay justicia en el desperdicio de recursos" y "No debe haber compasión por la ineficiencia". Y a mi parecer, con estos conceptos y la

rebelión de causantes manifestada a través de la proposición 13, el clima estaba propicio para la introducción del PBC.

Como se ha expresado en la parte introductoria del PBC, la mayoría de los conceptos son ya conocidos: la idea de varios niveles de financiamiento del programa público es un concepto sugerido en los años 50's, por Verne B. Lewis; los conceptos de unidades de decisión y de medidas de resultados, tienen su antecedente en el Presupuesto por Resultados, que una reforma administrativa en los años 50's, conservada en la idea de programación que es parte del Presupuesto por Programas introducido en los años 60's.

Lo nuevo, como anotó el Lic. Mejía, es la idea de la justificación anual forzosa de la base de un programa, o sea de su esencia y de considerar diversos medios de ejecución, y este es el contraste básico con el incrementalismo. En la forma tradicional, la base se supone perfecta, como mas o menos sagrada, y el debate del Presupuesto tiene que ver con los incrementos o con los decrementos.

El PBC fue introducido por la iniciativa privada en 69, después, se aplicó en el Estado de Georgia en el año 71, por el Sr. Jimmy Carter, quien en aquel entonces era Gobernador. En 1976 ya se había usado el PBC con alguna variación en 11 Estados y por supuesto, con la elección de Carter y con la introducción de Base Cero a nivel federal para el ejercicio de 1977, esta técnica ha tenido un gran impulso y los expertos estiman que para el año 80 estará introducido en la mitad de los Estados o sea 25 de los 50 Estados de la Unión Americana.

Antes de intentar el balance de pros y contras, voy a anotar que Base Cero sigue a una serie de reformas que tienen mucho que ver con el éxito o fracaso del sistema presupuestario de incrementación anual.

El Presupuesto Base Cero sigue al Presupuesto por Resultados, que fue una reforma de los años 50's; sigue también al Presupuesto por Programas que fue introducido en 1965 y permaneció hasta 1968, y sigue también a la administración por objetivos introducida por Nixon y que estuvo vigente de 1970 a 1973.

Estas reformas dejaron los antecedentes siguientes: Conocimientos sobre Estructura Programática, Medidas de Resultados, Unidades de Decisión y varias técnicas de Planificación, entre las que se incluyen la de Beneficio-Costo y la de Cálculos de Descuentos de interés de Obras Públicas.

Se ha encontrado que las condiciones máximas para el éxito de Base Cero se presentan en las entidades como estructuras, actividades y fines bien definidos, así como productos cuantificables. Pero más importante que estos aspectos estructurales, la existencia de un compromiso de la alta dirección para implementar el Base Cero, y también si hay una bien planeada estrategia de implantación.

Pros y Contras del PBC

Los beneficios y los costos de Base Cero en la experiencia de los EE.UU., pueden enunciarse como sigue:

En primer lugar, es más sencillo de comprender, en contraste con el Presupuesto por Programas. En parte, porque Base Cero es más limitado en lo que intenta hacer y también es menos dependiente de un grupo o una élite de planificadores o presupuestadores a nivel nacional o central. Por su presentación, puede ser que a primera vista parezca un poco complicado, pero en comparación con el Presupuesto por Programas es más sencillo.

El segundo beneficio es la flexibilidad. Se puede implementar en partes o como un todo, se puede implementar en entidades administrativas aisladas, o en todo el sector público. Se ha encontrado que es compatible con otros sistemas de administración o presupuestación adoptados, por ejemplo: con el Presupuesto por Programas y que puede aplicarse en forma complementaria con un sistema de Presupuesto por Programas y también de Administración por Objetivos. Es compatible también con la variedad de Ramos o entidades en el sector público, aún si el sistema presupuestario de una agencia es muy sofisticado o es muy rudimentario.

El tercer beneficio consiste en la congruencia con las líneas de organización. Se construye sobre las líneas, sobre las realidades de las organizaciones e involucra a gerentes y analistas de varios niveles de organización, y en EE. UU. esto es importante porque la lealtad de los empleados y de los funcionarios es más acendrada a las entidades administrativas que a organizaciones generales o a programas o sectores, la congruencia con la organización ayuda bastante.

El cuarto beneficio consiste en la mayor participación de los gerentes de programas en la formación del presupuesto, con lo cual la programación es más real que con el sistema tradicional de incrementos. Hay diferencia básica entre Base Cero y Presupuesto por Programas, en el sentido de que Base Cero se hace de abajo hacia arriba mientras que en el Presupuesto por Programas la tendencia es centralista, de arriba hacia abajo, y sí hay participación de los gerentes, pero circunscrita a proporcionar información o buscar datos para la planificación a nivel central.

Otro beneficio, que es obvio, es que con este tipo de participación los gerentes están más comprometidos a las metas que adopten en los procesos presupuestarios.

El quinto beneficio es que el presupuesto se hace por metas y aunque esto no es nada nuevo, pues fue un factor del presupuesto por programas, sí, el Presupuesto Base Cero hace que los gerentes piensen en términos de qué están haciendo y para cuándo o cuánto cuesta lo que están haciendo, lo que propicia un nexo más claro entre costos y resultados.

El sexto beneficio consiste en ayudar a tomar decisiones porque promueve la imaginación de los gerentes en busca de una mejor manera de realizar las acciones básicas de una entidad, o sea, como necesidad de rutina se pide que los gerentes piensen en alternativas y otras maneras de realizar la misma misión o los mismos fines de la agencia. Esto ayuda a la toma de decisiones porque da flexibilidad en el ejercicio del presupuesto durante el curso del año por ejemplo, si hay aumentos en las asignaciones presupuestarias.

El séptimo beneficio es el punto mas difícil de cumplir, se refiere a la evaluación de la base, y aquí hay aspectos técnicos y psicológicos involucrados, pero bien implementado, si es factible una reconsideración anual de la base, de la esencia de los programas. Al implementar Base Cero está es la parte mas difícil de lograr.

El octavo beneficio puede ser el mas importante. El Presupuesto Base Cero mejora la información y esto ayuda a gerentes de niveles medianos y de niveles altos a comprender lo que está pasando en su organización. En EE. UU. este es un aspecto de mucha importancia porque el sistema se basa en control político a través de nombramientos políticos de funcionarios.

De los 2.6 millones de empleados federales civiles existentes, el Presidente hace aproximadamente cinco mil nombramientos políticos, y la vida administrativa de un funcionario de tipo político es de dos años.

Llegan los nombrados políticos, no entienden sus entidades, les toma seis meses comprender lo que está pasando en sus agencias, pero con el Presupuesto Base Cero y los datos que contiene tienen un gran auxiliar para ponerse al tanto de la situación.

Bien, estos han sido, brevemente enumerados, los logros o beneficios del Presupuesto Base Cero, pero también tiene contras que deben tomarse en cuenta.

En primer lugar, el aumento de tiempo requerido para su preparación. Toma de una a cuatro veces el tiempo empleado por la técnica tradicional de Presupuesto, pero este costo de tiempo es mas alto en la época de implementación, o sea en los dos o tres primeros ciclos presupuestarios. Después el costo es menor. Debe destacarse también, que esta inversión de tiempo cubre la planeación y un mejoramiento de la calidad de la información administrativa.

Un segundo costo, relacionado con esto último es el nexo de planeación adecuada. En el gobierno federal la fase de preparación de presupuesto dura tres meses y medio y este tiempo es insuficiente para planear bien los niveles de

financiamiento, seleccionar las metas y definir los métodos alternativos de ejecución. Entre las soluciones se ha sugerido separar el ciclo de planeación del ciclo de presupuestación, para que la planeación venga primero y alimente a la presupuestación.

El tercer costo es el aumento de documentación o aumento de justificación de gastos. Este aumento de documentación, entre el 20% y 800%, depende de la profundidad a que los gerentes penetran en la definición de unidades de decisión, es decir, si los gerentes van a un nivel más bajo dentro de la organización para definir unidades de decisión, la cantidad de documentación aumenta bastante, pero si la unidad de decisión se define a un nivel medio a un nivel más alto, la cantidad de documentación es menor. Debe buscarse un equilibrio: si uno va más profundo en la organización, la calidad de la información es mejor y la participación es mayor, pero el costo es el aumento de la documentación.

El cuarto costo es la fijación del nivel mínimo. Esto ha sido lo más difícil, la parte técnica de definir a qué punto el programa ya no sirve o, si muchos de los programas se basan en decretos o en términos muy vagos, o muy amplios, es muy difícil decidir que nivel del programa es el mínimo. En consecuencia, se ha palpado la necesidad de escoger porcentajes arbitrarios, por ejemplo: el 80%, el 90% bajo el gasto corriente o el nivel corriente de un programa y esto está mal, porque el concepto real de Base Cero es definir el punto en que el programa ya no puede marchar y en la práctica, esto es muy difícil por razones técnicas.

También por razones psicológicas es muy difícil pensar en términos de decrementos, y mayor la dificultad de pensar en términos Cero o sea del nivel en que el programa no puede rendir, ya no puede marchar. Ha sido muy difícil convencer a los gerentes pensar en términos de decremento y en términos de Base Cero.

También, por razones psicológicas, los funcionarios se molestan por la jerarquización o priorización, porque todo mundo piensa que su trabajo es de la más alta prioridad, y la

jerarquización lleva consigo una demostración clara de las prioridades de una entidad y si un administrador descubre que la prioridad de su programa es del décimo tercer nivel, hay un choque psicológico que es difícil asimilar.

Otro problema político es el poder que el Presupuesto Base Cero da a las oficinas centrales de presupuesto a través de la gran cantidad de información que genera, porque con la información, las oficinas centrales pueden volver a empezar la planeación y la presupuestación de las entidades.

El quinto costo se ubica en que la implementación comprensiva de Base Cero es demasiado difícil y han habido muchas sugerencias para que la implementación se haga sobre bases selectivas.

El sexto costo consiste en que Base Cero no ayuda mucho a la coordinación externa entre entidades, aunque sí lo hace dentro de las propias entidades, lo cual lleva a buscar remedios para mejorar la coordinación entre entidades, entre los que están el de comités.

El séptimo costo es que la reforma administrativa ha avanzado mucho en los ramos ejecutivos y poco en los ramos legislativos, y se ha llegado a una presupuestación dual en que la presupuestación del ramo ejecutivo se hace a base de programación o de presupuesto por programas o de Base Cero, mientras que en el ramo legislativo el presupuesto se analiza por Objeto de Gastos y en una serie de programas determinados.

La necesidad de traducir la información de uno a otro sistema no es una tarea significativa debido a la automatización de datos pero sí, las decisiones de legislativo, basadas en objetos de gasto, tienden a complicar la programación.

Conclusión

La pregunta final, básica, es si el Presupuesto Base Cero ha tenido impacto sobre el gasto público. A este respecto todavía hay dudas, pues no se han encontrado reducciones drámaticas de gastos por ninguna parte, aunque sí han habido ajustes

marginales en prioridades dentro de la composición del gasto o de las metas.

En consecuencia, la defensa mas fuerte de Base Cero es la disminución del ritmo de la tasa de crecimiento del gasto público y para el futuro, parece ser que los logros de Base Cero están en la Planeación a corto plazo y en el mejoramiento de la calidad de la información administrativa, y por esos logros y sus expectativas, el concenso general es de aceptación y respaldo a esta técnica y es muy probable que continúe en una forma u otra por las próximos cinco o siete años.