

CAPÍTULO VI

EL PROCESO PRESUPUESTARIO

El proceso presupuestario, sea cual fuere su técnica específica, es un ciclo en el que se pueden contemplar convencionalmente tres fases:

Elaboración: incluye, desde la recopilación de la información de las dependencias ejecutivas, su procesamiento, las negociaciones internas y externas hasta la aprobación del proyecto presupuestario, para terminar con los aspectos de reprogramación.

Operación y ejecución: implica el comienzo de actividades en un nuevo período presupuestario en el cual, se hacen las incurrencias en gastos para activar todo el proceso administrativo en cada uno de los programas que tendrá como resultado intermedio las metas estimadas para cumplir con los objetivos propuestos en cada programa.

Control y Evaluación: consiste en el establecimiento de los mecanismos de vigilancia y ajuste para el cumplimiento de los objetivos y metas programados. Incluye también la evaluación de resultados con base al sistema de información establecido con el fin de aplicar acciones correctivas.

1. ETAPA DE ELABORACIÓN

Involucra los trabajos preparatorios para recabar información, la definición de objetivos, metas, criterios, políticas, aplicación de instructivos, cuestionarios, formularios, etc.

En dos tipos se puede clasificar la información necesaria para la elaboración del PPP, cuantitativa y cualitativa.

i) La cuantitativa, es la que tradicionalmente ha tenido mayor importancia e implica toda la información financiera y las características de tiempo, cantidad, costo y tipo.

ii) La cualitativa, son los objetivos, nombre de los programas, unidades de medida, actividades o subprogramas, sus justificaciones y el resto de información complementaria que se considere conveniente.

Para instrumentar el primer tipo de información se requiere del diseño de los formularios donde se hace constar todo lo relativo a cifras financieras o físicas y las principales indicaciones programáticas, así como la calendarización, análisis y resúmenes de todo lo concerniente a estos insumos y metas por cada uno de los programas.

La información complementaria de carácter cualitativo (también con indicaciones cuantitativas) se concreta en otro tipo de instrumentos infor-

mativos (pueden ser cuestionarios abiertos o cerrados, comentarios, anexos, etc.).

El proceso de elaboración debe comprender principalmente el estudio del universo a que debe servir la dependencia ejecutora, la precisión de los objetivos que deberá cumplir en el período presupuestario y con base en ello la formulación de los programas correspondientes, implicando la determinación de las actividades a realizar, los insumos se involucran en cada una de estas actividades, los costos que representan, las estimaciones de los resultados finales que van a producirse (metas) así como la calendarización, no sólo de los costos, sino también de las metas.

Lo que particulariza el PPP en esta etapa consiste en explicar el porqué de los costos propuestos, en virtud de los objetivos que pretenden cumplir cada programa y de las metas que se estiman realizar, frente a las otras técnicas tradicionales en las cuales más importa cuidar el comportamiento en costos como fin en sí y no como un medio.

Además, el PPP precisamente en esta etapa confronta a las estructuras organizativas tradicionales y las que resultan de los trabajos de programación. Es decir, tradicionalmente las bases de costeo han sido las dependencias que se tienen establecidas, con el PPP se analizan como unidad. Dicha dependencia pretende cumplir ciertos fines y racionaliza el uso de recursos para avocarse a los mismos.

Negociación y aprobación

Dentro de la etapa de elaboración, como aspectos últimos se puede considerar el proceso de negociaciones hasta la aprobación final del presupuesto. Las negociaciones son de carácter interno y consisten por una parte, en las que se realizan de manera ascendente entre el último y primer nivel; después, la discusión se realiza en los niveles superiores hasta lograr la aprobación del titular de la dependencia.

Claro está que estos niveles de discusión presupuestaria dependerán de la organización que observe el organismo o dependencia de que se trate.

Aprobado un anteproyecto de PPP a nivel integral de toda una Secretaría o cualquier organismo, interviene en negociaciones con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de aprobar el presupuesto que operaría en dicha dependencia, para someterlo finalmente a los más altos niveles del país (Presidente de la República y Congreso de la Unión).

Aunque se ha hablado de niveles, que en principio se sujetan al sistema organizativo tradicional, porque no pudiera presentarse una revolución radical en ciertas conductas presupuestarias y porque de cualquier manera

el costeo presupuestario ha estado circunscripto a dependencias y no a procesos programáticos, la tendencia en todo proceso de negociaciones (internas y externas) debe ser en base a los programas y no en base a la asignación por niveles organizativos; es decir, debe discutirse si tal o cual programa se habilita o no; evitando ante todo que el aumento presupuestal se designe de manera tradicional, esto es, cantidades fijas a los organismos, sobre bases porcentuales, diferenciales, etc.

Si la negociación se hiciese sobre bases programáticas, ello puede fundamentar los criterios de autorización —con el uso de indicadores de impacto— para cuantificar la acción productiva y el beneficio final de los satisfactores (bienes o servicio) que el Estado proporciona. Deben elaborarse indicadores de justificación, como aquellos concernientes a productividad, capacidad de absorción de recursos y otros que complementen los de universo a servir y de impacto.

2. ETAPA DE OPERACIÓN Y EJECUCIÓN

Se inicia con el día en el cual el presupuesto comienza a ser vigente. El PPP supone toda una infraestructura administrativa y particularmente informática, en la cual los mecanismos establecidos deben captar, procesar, informar y retroalimentar a todas las operaciones a que da origen el presupuesto en su fase operativa.

Esta operación concierne por igual no sólo el ejercicio financiero del mismo, sino que las partes integrantes del todo: insumos, actividades, resultados alcanzados, se ven involucrados como elementos indispensables para que se lleven a cabo los objetivos esperados.

El sistema informativo debe tener registrado en memoria de la computadora, el presupuesto por programas tal como quedó aprobado en su versión final, de manera que, al momento de la operación se vaya confrontando lo presupuestado con lo ejercido, lo estimado y lo alcanzado:

i) En cuanto a recursos humanos, generalmente la carga más fuerte financieramente hablando, presenta varias características a las que debe dedicarse especial atención. Teóricamente los recursos humanos realizarán las actividades que fueron señaladas en programación con los insumos físicos también considerados; eso implica que los recursos humanos tengan una estructuración de función a desarrollar en cada uno de los programas. Por una parte se constituyen en un costo recurrente desde el punto de vista institucional, por la otra, se presentan adiciones o conceptos en recursos humanos que bien pueden o no, ser de este carácter. Se hace notar que, en ocasiones los recursos humanos no están íntegramente identificados en re-

lación a ciertos programas sino que su participación cabe estar distribuida en diferentes programas.

Los criterios de distribución de personal a este respecto, se basan generalmente en los porcentajes de participación en función a las horas-hombre empleadas para tal o cual programa, lo que representa para fines de operación, instrumentar adecuadamente la agilidad con que debe captarse cualquier cambio al momento del ejercicio presupuestal.

ii) Recursos Materiales. Los recursos materiales no son recurrentes en cuanto se refieren a los costos erogados durante el ejercicio del presupuesto, pero podrían serlo en cuanto al beneficio que reportan para ejercicios posteriores si existiera una depreciación, amortización o agotamiento de las inversiones en estos recursos. La parte del costo que se incluye en este rubro es sólo en las erogaciones adjudicables en el ejercicio, en el que se opera el presupuesto, tomando el cien por ciento de su costo para cada ejercicio. En ambos casos se discuten las bases de costeo de los programas y por ende los análisis de costo-resultado y costo-beneficio así como la evaluación de las metas.

Durante la operación del presupuesto, la incurrencia en el costo por concepto de recursos materiales debe prever la instrumentación adecuada según la alternativa de que se trate.

iii) Otros Insumos. En este inciso se agrupan todos aquellos gastos variables en su mayoría (ejemplos típicos: renta, luz, teléfono, etc.), que son necesarios para la operación de los programas pero cuya ubicación específica es más difícil de determinar a nivel de una dependencia. Se discute aquí sobre la asignación correcta de estos conceptos de gasto en relación a los programas: una alternativa puede consistir en concentrar estos costos en un solo concepto programático y hacer una asignación (porcentual diferencial) entre los programas a fin del ejercicio; o buscar bases más racionales de asignación para considerar estos costos implícitos con el costo global de cada uno de los programas. Sin duda la alternativa más cómoda es la de concentrar los otros insumos en un solo concepto y hacer la distribución al final de año, pero como desventaja tiene, que esta distribución comprendería un grado mayor de discrecionalidad e incluso arbitrariedad.

Requerimientos para la ejecución

Con base en lo anterior y por las características del presupuesto por programa, es fundamental para el éxito de los objetivos y cumplimiento de las metas, que la estructura interna de cada dependencia sea lo suficien-

temente sólida y congruente con las obligaciones conferidas por los distintos ordenamientos legales.

Organos y Mecanismos coordinadores de la Ejecución Presupuestaria

Con apoyo en la teoría administrativa se puede definir a la administración como la consecución de los objetivos y metas trazados mediante la dirección de los esfuerzos. Naturalmente que esto presupone el desarrollo de un proceso que implica la existencia de una organización que contemple niveles jerárquicos regulados por la implantación de políticas y procedimientos orientados al mismo fin.

La finalidad fundamental que persigue la implantación de cualquier sistema administrativo es allegarse los medios suficientes que permitan conocer si las funciones desarrolladas por las dependencias que integran la unidad administrativa están logrando la consecución de los objetivos propuestos.

En el desarrollo del proceso anterior se incluyen un sinnúmero de factores internos y externos que las dependencias ejecutoras deben considerar al tomar determinados cursos de acción, ya que en última instancia se traducirá en afectación al presupuesto por programas.

De lo anteriormente enunciado se vislumbra la imperiosa necesidad de la existencia de órganos coordinadores de la ejecución presupuestaria que establezcan los mecanismos y lineamientos a seguir durante el proceso programático presupuestal, pues es necesario que todos los esfuerzos sean dirigidos hacia los objetivos con permanente enfoque programático.

3. EL CONTROL Y LA EVALUACIÓN DEL PPP

Probablemente, más que ninguna otra técnica presupuestaria el PPP ofrece posibilidades de un sistema de control, que rebase los conceptos tradicionales del mismo, en los cuales el interés principal ha estado referido a los aspectos financieros. La etapa de control y evaluación del PPP implica administrativamente un enfoque diferente ya que toda incurrencia presupuestaria está siempre referida a un espacio administrativo predeterminado estructuralmente, dentro del contexto de planeación de la dependencia ejecutora y orientada hacia objetivos manifestándose en resultados.

Por tal motivo, el sistema de control del PPP, no sólo se refiere a la rigidez de confrontar lo erogado con lo presupuestado sino que permite de antemano por su estructura programática, planear una serie de mecanismos de vigilancia con significativas implicaciones administrativas.

El control y la evaluación del PPP, únicamente pueden operar de acuerdo al examen de necesidades a satisfacer, se precisan los objetivos tanto fundamentales como opcionales de cada una de las dependencias ejecutoras y por consiguiente, sus programas correspondientes, una secuencia de actividades y la racionalización de los insumos financieros; y si en última instancia todas estas acciones tienden a producir resultados esperados. Es decir, se puede establecer un sistema de control integral que permita la inclusión de otros subsistemas conforme a lo que se ha expresado. Para cualquier caso puede hablarse de controles cuantitativos y cualitativos.

Podemos identificar tres "proposiciones" que enmarcan los subsistemas de la etapa de control y evaluación:

La primera se refiere a necesidades-objetivos-metas (satisfactores) y contempla la siguiente sustentación: al análisis y jerarquización de necesidades le es propia la precisión y selección de objetivos y a éstos a su vez, la expresión de resultados (metas-satisfactores).

La segunda consiste en la estructuración-secuencia-actividades que delimita los controles en cuanto a las estructuras programáticas presupuestarias.

La tercera comprende la estructuración-actividades-insumos; enunciándose: "una actividad de un programa establecido involucra una serie de insumos estructurados adecuadamente, que en forma individual representan componentes de un todo y que guardan características propias de tipo, costo, tiempo, cantidad y calidad".

Bajo la teoría precedente, se advierte como requisito, la existencia de un soporte integral de registro e información de todo el acontecer programático presupuestario que permita conocer, decidir y controlar oportunamente.

3.1 *Primer Subsistema: necesidades-objetivos-satisfactores*

Se ha dicho que en el examen del universo a servir de una dependencia, o sea, el análisis de las necesidades a satisfacer, se precisan los objetivos de las mismas, anticipándose también los satisfactores que los programas de la dependencia tendrán que producir como resultado de todo el proceso programático presupuestario. En el régimen de derecho como el que le es propio a las estructuras públicas del Estado, existen dos grupos de objetivos emanados precisamente en este contexto jurídico:

- Los que coinciden con el porqué de la creación de tal o cual dependencia que convencionalmente llamaríamos institucionales y que parten del supuesto de que cuando se instituye una dependencia se tiende a cumplir

una necesidad permanente, lo cual significará un programa que año con año deberá realizarse.

- Por otra parte, los textos formales expresados siempre con ese espíritu dado, a reanalizar ese universo a que sirven y jerarquizar las necesidades que se detectan en el mismo, para tratar de satisfacerlas; es decir, que además de los objetivos fundamentales de la dependencia, existen otros objetivos que se precisan en atención a prioridades cualquiera que sea su origen. Estos objetivos se han llamado operacionales. Para ambos casos hay una sola realidad que es la producción de satisfactores pero difieren en cuanto a que los objetivos fundamentales no pueden dejar de cumplirse por ley y los opcionales pueden aplazarse o postergarse, aunque pueden ser más importantes en un momento dado.

El control de los objetivos opera a través del control de las metas que precisa realizar, pues la selección o precisión de un objetivo condiciona todo programa y sus resultados. Precisamente en esta relación METAS (SATISFACTORES) -OBJETIVOS se va logrando el control sobre los objetivos; ver por ejemplo si las metas alcanzadas en costo, cantidad, tiempo y calidad, representan en las mismas condiciones la realización del objetivo.

Respecto al control de resultados, los mecanismos que pueden operar son:

i) *Cuantitativos*. Verificar si los satisfactores producidos (bienes o servicios), son los programados:

- En costo: el costo de las metas lo anticipamos al momento de dejar establecido el proyecto presupuestario y el costo real de producción de esos satisfactores se determina por el ejercicio de ese presupuesto. Este primer control sobre metas alcanzadas se ejerce a posteriori, o sea hasta el momento en que se han operado otros mecanismos de comportamiento presupuestario.

- En cantidad: verificar si la cantidad de metas obtenidas ha sido la estimada. Al igual que la consideración en el inciso anterior coincide este control con su operación postfacto.

- En oportunidad: es decir, verificar si estas metas o satisfactores han sido producidos en los tiempos estimados y requeridos.

ii) *Cualitativamente* los controles operan en relación a la calidad de los bienes o servicios que se producen, analizando particularmente la eficacia de las metas obtenidas en cada uno de los programas.

En cuanto a la operación de ciertos mecanismos de control respecto a objetivos realmente alcanzados se puede puntualizar en la evaluación de la capacidad real de satisfacción manifestada con las metas obtenidas en todas sus implicaciones cuantitativas y cualitativas, por ejemplo:

i) Con respecto a la magnitud del objetivo alcanzado, determinar si fueron suficientemente amplios los resultados, qué porcentaje del universo se cubrió, si se han realizado los objetivos en tiempo; si su costo se justifica, etc.

ii) Observar las condiciones de calidad de los objetivos resultantes de un ciclo presupuestario.

En forma global estos aspectos de metas-objetivos-necesidades son los más trascendentales en el sistema de control del PPP pues son la consecuencia de todo este proceso. En este punto conviene aclarar, que toda evaluación se efectúa en cuanto al ejercicio del presupuesto programático: se fijan parámetros al establecer el PPP y respecto del ejercicio que se enjuicia y se controla. Al llegar a este punto será necesario reevaluar toda la programación establecida en casos especiales y controlar la programación.

3.2 *Segundo Subsistema: estructura-secuencia-actividades*

Precisados los objetivos, se definen los caminos funcionales para alcanzarlos. Esta secuencia de actividades representa el otro subsistema dentro del aspecto de control.

Se establecen todas estas actividades como parte medular del programa presupuestario, que representan las secuencias a observar y con referencia a ellos se ejercerá el presupuesto. Estas, significan principalmente las directrices administrativas de la dependencia ejecutora en cuanto a tiempo, cantidad y costo; si al costear los insumos que involucra cada actividad se hace la programación financiera y al fijar las secuencias de actividades, se estará planeando administrativamente.

La evaluación y control de esta planeación así expresada en el PPP se ha concebido como parte integrante de los trabajos de "investigación administrativa" (auditoría administrativa). Es decir el campo en este aspecto de control es muy vasto en cuanto a que los programas observan una multiplicidad técnica si bien que en todo caso, deben reunir características de racionalidad administrativa.

3.3 *Tercer Subsistema: estructura-actividades-insumos*

Para efectuar todas las actividades de un programa debe pensarse en los insumos que implica y con ello en los problemas de control que se plantean. Todos los mecanismos desde el punto de vista de controles cuantitativos y cualitativos en esta área, han sido los más explotados por técnicas presupuestarias tradicionales. Sin embargo el esquema de este subsistema se pre-

senta así:

i) Cuantitativamente se basa en la confrontación respecto a:

- Cantidad. Cada actividad engloba una serie de insumos humanos, materiales o conceptos de gasto que harán posible su realización. La integración pues, está fijada en la precisión de estos requerimientos en insumos que deberán irse dotando oportunamente al momento del ejercicio presupuestario.

- Costo. Los diferentes insumos están expresados financieramente en el PPP. El costeo de ellos, significa adicionalmente el costo de una actividad de un subprograma o programa. Su control y evaluación son las expresiones más tradicionales.

- Tiempo. Precisar y costear los insumos va íntimamente ligado con la oportunidad de su integración a los programas. La calendarización de una actividad dentro de una secuencia marca el flujo interrelacionado con todas las características de los recursos necesarios.

- Estructura. Estas particularidades hacen que observen también una cierta estructura, primero entre sí y con relación a la actividad de la cual son componentes. Después, se comparan en cuanto a otras actividades, a otros programas, y así sucesivamente. Es decir un insumo, cualquiera que sea su naturaleza, tiene un fin preciso, y si se modifica, afectará recíprocamente la conformación de un programa.

ii) Cualitativamente, los insumos deberían ser “consumidos” por un programa de acuerdo a las cualidades establecidas, dado que la Dependencia ejecutora a través de sus programas es el destinatario de dichos insumos.

Será ella quien controle internamente esas características de calidad.

Explicada pues esta teoría del control del PPP, debe hacerse referencia a que su soporte fundamental es el sistema de registro e información que se haya diseñado para tal efecto y que permita saber con oportunidad y con veracidad, cuál es y hacia donde se dirige la conducta presupuestaria, así como posibilitar la evaluación de sus desviaciones.

Durante la primera época de la implantación del PPP, las evaluaciones al fin del ciclo dejarán ver en esencia una administración que comienza a saber y a aplicar lo que es la planeación bajo el enfoque presupuestario y cuyos intentos irán perfeccionándose en la medida en que se retroalimente esta planeación administrativa.

4. CONSIDERACIONES DE IMPLANTACIÓN

Lo anterior debe servir para indicar que el PPP, representa para la organización que lo adopte un cambio de fondo en las prácticas administra-

tivas, sobre todo en lo que se refiere a los aspectos de planeación, abarca lo conveniente a lo financiero, el control de la ejecución y la evaluación de resultados. Por eso la implantación del sistema es importante para una organización que realmente desea conocer el impacto final de sus acciones.

Puesto que el cambio de un sistema tradicional a un PPP, es en ocasiones radical, muchas veces se considera conveniente establecer etapas intermedias de implantación para proveer una transición menos drástica.

Así, la implantación puede considerarse como cuarta etapa (aunque obviamente es anterior a las otras); una especial que no se repite, en contraste con las etapas de elaboración, negociación y ejecución, pero que, de todos modos, tiene sus sub-etapas particulares y bien definidas.

i) *La decisión de utilizar el PPP* Como el PPP, es sobre todo, una técnica de racionalización, la decisión de adoptarlo debe ser racional, lo que implica que debe basarse en estudios adecuados de las alternativas, y éstos a su vez en los objetivos y las realidades de la organización, sus capacidades y sus necesidades. Cada caso debe considerarse por separado, y en algunos de ellos se encontrará que esta técnica refleja mejor la realidad en la que se encuentra el organismo.

ii) *Objetivos y metas del sistema.* En base de los objetivos de la organización, debe determinarse los objetivos y metas particulares del PPP, si se deciden adoptarlo. Se puede dar más énfasis al control o más a la elaboración; se puede diseñar un sistema que se dirige hacia las necesidades de los altos funcionarios o las de los funcionarios de nivel intermedio. Es importante evitar el error de tratar de hacer "todo para todos" con el mismo sistema.

La determinación de los objetivos y metas del sistema mismo tiene que basarse en información confiable sobre los requerimientos y capacidades de la organización, lo que implica no sólo estudios preparatorios, sino un diálogo constante entre la unidad que coordina la elaboración y las unidades ejecutoras de los programas presupuestados.

iii) *Selección de métodos.* Conjuntamente con la selección de una organización y su implantación, tiene que escogerse entre métodos alternativos, el que se va a aplicar. Esta decisión debe incluir la determinación de la estrategia tanto como la táctica y debe abarcar el diseño preliminar de formularios, si se van a aplicar, y todas las formas juntas con el sistema apriorístico para el ejercicio, la evaluación y el control.

iv) *Capacitación interna y externa.* El PPP implica un cambio en la manera de pensar de los funcionarios. Exige que ellos entiendan el concepto de su participación en la distribución de recursos y del resultado de sus acciones; también requiere el conocimiento de técnicas y nuevos concep-

tos; esto, a su vez, implica la necesidad de capacitar gente situada en el nivel operativo.

Esta capacitación debe comenzar con la gente de las oficinas presupuestarias. Sean éstas nuevas o tradicionales es casi seguro que su personal no tendrá ningún conocimiento del PPP. Su adiestramiento debe abarcar lo práctico y lo teórico. Es importante que esta capacitación interna esté seguida por una externa, es decir, cursos o pláticas dirigidos hacia el personal del resto de las dependencias; sobre todo los que van a participar directamente en el aprovisionamiento de datos. La capacitación debe incluir información para todos los niveles, los funcionarios más altos para que sepan aprovechar la nueva información y los de los niveles más bajos para que conozcan ellos su trabajo y el beneficio que les puede rendir el nuevo sistema.

5. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL PPP

Con todas las bondades que se han venido mencionando, esta es una técnica que no ha recibido el juicio final en cuanto a su eficacia. En algunos casos ha fracasado, mientras que en otros ha señalado beneficios importantes a los que la aplican.

Algunos observadores han comentado que el sistema es imposible, impráctico y sin valor, mientras que otros han elogiado sus ventajas sin reservas aclamándolo como la reforma administrativa más importante de la segunda mitad del Siglo XX. La verdad del caso, sin duda cae entre los dos extremos; el PPP lleva ventajas importantes pero también trae desventajas en comparación con el sistema tradicional. A continuación, consideramos los dos aspectos.

5.1 *Ventajas*

i) La ventaja principal del sistema consiste en el hecho de que el PPP logra la combinación y coordinación de los dos procesos: planeación y presupuestación. La planeación financiera se combina con la operativa, de lo que resulta un control parcial de resultados y uno final. Es decir, no se tiene que esperar al final para conocer el rumbo de los acontecimientos.

ii) La introducción del PPP permite a los altos funcionarios tanto como a los administradores de línea no sólo conocer lo que realizan, sino llevar a cabo sus selecciones con base en una especificación clara y detallada de los productos finales y hacia un fin u objetivo predeterminado y cuantitativo a través de metas y no solamente en base de la información imper-

fecta e inexacta proporcionada por un sistema de presupuestos basados en objetos de gasto y la estructura organizacional.

Este sistema mediante el uso de metas, permite la evaluación y el control de sus programas con base en el producto de sus acciones y no solamente con base en los gastos erogados.

iii) El nuevo sistema tiende a mejorar la estimación de los costos, basándola en una descripción detallada de lo que se va a hacer y no solamente en los recursos utilizados en un programa anterior o similar. Es decir, requiere de mayor información para efectos de asignación, pero desde ese momento se tiene una mejor estimación del resultado final.

iv) El PPP incorpora el uso de técnicas analíticas en las etapas de elaboración, ejercicio, control y evaluación; así logra un conocimiento más confiable del efecto que provoca la acción del gobierno, ya sea anticipado u observado.

v) Finalmente, propicia nuevas fuentes de información, las que son indispensables en la toma de decisiones y promueve su racionalización.

5.2 *Desventajas*

i) La desventaja principal del PPP consiste en la dificultad del sistema, tomando en cuenta que es difícil que se pueda romper con el criterio rutinario que impone el aparato burocrático. Exige que los funcionarios se enfrenten explícitamente a las selecciones difíciles, tales como la definición de sus objetivos, cuantificación de las metas, solicitud reflexionada y distribución de sus recursos presupuestales. Eso, políticamente es muy difícil, así como en términos de relaciones humanas y muchas veces se encuentra una resistencia muy fuerte al proceso de racionalización.

Es muy difícil obtener el apoyo político interno necesario, para que se le dé la debida importancia al proceso y se cumpla la participación indispensable de los altos niveles ejecutivos.

ii) También el PPP exige mayor grado de calificación del elemento humano que el tradicional. Requiere de mayor análisis a todos los niveles y la adecuación de técnicas no conocidas por el grueso de los administradores actuales, por lo que también implica un gran esfuerzo de capacitación y por ende, una resistencia. Aún cuando se puede decir que, un aumento en la calidad del análisis es deseable, de todos modos este aumento es el más difícil de lograr.

iii) El PPP puede resultar relativamente caro en términos de costos absolutos en su uso, por los escasos recursos de tiempo y personal técnico. La determinación de objetivos, programas, metas y costos, aunque parece clara en la teoría, generalmente resulta más difícil en los casos prácticos y

puede ocupar un monto exagerado del tiempo de los funcionarios y los analistas. Igualmente, la cantidad enorme de información puede ser causa de confusión y entorpecimiento.

No sería realista tratar de decir si las ventajas son más grandes que las desventajas, puesto que éstas, tanto como aquellas, son potenciales. La introducción del PPP no garantiza la racionalización de la determinación de costos ni asegura problemas políticos con la especificación de prioridades.

Sin embargo, se puede concluir que un sistema bien diseñado e implantado con cuidado aporta beneficios en exceso de los costos a él asociados. La mejor manera de conseguir los beneficios sin sufrir las desventajas consiste en la aplicación de los principios del PPP al sistema mismo; es decir, identificar sus objetivos y metas, precisar las etapas necesarias, y analizar bien todos los factores que influyen en la situación que se propone afectar.