

CAPÍTULO XI

ALGUNAS DIFICULTADES PRACTICAS EN LA IMPLANTACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y NECESIDADES DE AJUSTE.

1. ASPECTOS IMPRÁCTICOS DEL PPP Y LA NECESIDAD DE AJUSTARLO

La técnica del presupuesto por programas se desarrolló con la idea de incrementar la racionalidad en la toma de decisiones a través de proveer información administrativa en una forma y contenido más útil. La técnica se basa en esta reorganización racional de la información y en las reformas relacionadas de evaluación (ex post y ex ante) y control; por ello resulta ser sumamente práctica.

Sin embargo, después de la experiencia desilusionante del gobierno federal de los Estados Unidos con la técnica del PPP, muchos autores emitieron comentarios, en los cuales se atacó el PPP como impráctico en cierto grado. El reconocido autor y experto presupuestario norteamericano Aaron Wildavsky desacreditó al sistema como imposible de implantar. Otros autores, entre ellos Leonard Merewitz y Stephen Sosnick, han publicado críticas agudas sobre varios aspectos del sistema.²

Sin lugar a dudas, la historia del sistema en los Estados Unidos ofrece un testimonio convincente de la existencia de importantes problemas de implantación que aún amenazan la viabilidad esencial del sistema. Wildavsky, declaró que las fallas son mortales así que ningún ejemplo de aplicación del PPP, puede nominarse un éxito; cita a su vez grandes dificultades de cálculo y entendimiento que demuestran lo impráctico del sistema PPP. No obstante, en este capítulo, intentamos indicar la posibilidad de modificar el PPP para hacerlo más razonable y fácil de implantar sin la pérdida lastimosa de sus numerosas ventajas potenciales.

La experiencia en otros organismos, parece mostrar que existen modificaciones y ajustes del sistema que posibilita su cabal aplicación. Se presentan aquí algunos de ellos, junto con una exposición de criterios idóneos para el ajuste de la técnica.

Dentro de la misma, en su modalidad teórica, no hay nada que sea realmente impráctico. De cualquier forma aquellos que se enfrentan a la tarea de implantar el sistema en términos concretos, generalmente encuentran que hay mucho que pasa de lo impráctico hasta la imposible, dadas las restricciones significativas en cuanto a la capacidad interna presupuestaria, las necesidades del procesos externo y las realidades políticas.

¹ Wildavsky Aaron, *The Politics of the Budgetary*, p. 183, Little Brown and Company, second edition, 1974, U.S.A.

² Merewitz Leonard and Sosnick Stephen H., *The Budget's New Clothes*, p. 273-275, Markham Series in Public Policy Analysis, 1971, U.S.A.

Distinciones que aparecen claras en la teoría dan origen a un número de complejidades cuando se trata de aplicarlas a la realidad burocrática. Igualmente, los cálculos que son puros teóricamente se hacen difíciles y complicados cuando se aplican a una dependencia de tamaño medio o grande e imposibles cuando el estado de las cuentas carece de perfección en este sentido (¿cuál oficina del gobierno realmente cuenta con un sistema de información completo y eficiente?)

El ciclo presupuestario y las herramientas burocráticas que existen para seguirlo imponen restricciones en la capacidad para el análisis. Se pueden nombrar cinco que son especialmente importantes en su efecto restrictivo.

Primero: hay límites temporales, tales como las fechas límite fijadas por las leyes y el calendario que exigen las disposiciones relativas a la elaboración del PPP, y el tiempo disponible para los cálculos y el análisis.

Segundo: se refiere a los límites de capacidad analítica, los cuales se notan en la falta de personal capacitado y experimentado. Esta carencia no puede ser corregida solamente por un instrumento en la educación, ya que cuando se trata de un sistema como el PPP, con gran papel para el juicio personal, la cabal aplicación de la técnica, exige una experiencia práctica y concreta para proveer la base necesaria para la toma de decisiones y el análisis que la precede.

Tercero: existe un límite en la capacidad de captación del análisis por parte de los administradores. Con las fuertes restricciones de tiempo (y a veces de capacitación) a las que se enfrentan, no pueden entender y utilizar de una manera inteligente la cantidad de cifras, cuadros, informes, memoranda y estudios que pueden fácilmente salir de un sistema PPP. Así, en lugar de abastecer al administrador de la información que le ayudará en su trabajo, el PPP puede dificultar la toma de decisiones por medio de una inundación de información, de tal manera que los datos vitales se pierdan.

Cuarto: hay realidades políticas que impiden la aplicación pura del sistema tal como aparece en la literatura teórica. Estas dificultades son de dos tipos, las burocráticas y las meramente políticas. Por un lado, hay una tendencia en cada nivel burocrático de presentar el presupuesto y la información complementaria de tal manera que muestre lo favorable de la dependencia y oculte las deficiencias. En este sentido es natural que todo administrador vea su programa como importante y desee su incremento (tampoco somos todos aficionados de la racionalidad, cuando implica que no recibamos un aumento de sueldo). Por otro lado, la expresión explícita de prioridades y el planteamiento del análisis técnico pueden crear problemas en niveles superiores (como lo son el Congreso, el Ejecutivo, etc.),

por la falta de acuerdo en materias de estrategia nacional, y/o entendimiento en las presentaciones, —por ser de carácter técnico y en forma no acostumbrada—. A pesar de la teoría del PPP, los políticos no siempre desean que todas las decisiones se tomen de una manera racional o que todas las alternativas se consideren precisamente.

Quinto: hay dificultades que surgen del factor que puede llamarse la "inercia burocrática". Es decir, una vez establecido un programa, con dificultad se consideran alternativas, salvo que el mismo muestre una falla notable. Por tal motivo ni parece realista considerar y analizar alternativas, lo cual puede ocasionar un gran esfuerzo, si no se estima algún cambio en la estructura del programa.

En base de todas las dificultades expresadas anteriormente, se puede preguntar si las características imprácticas del sistema PPP son de un grado que imposibilita un resultado exitoso de la aplicación de dicho sistema. Es decir, los problemas que han debilitado a varios sistemas PPP, ¿son inherentes en el sistema mismo o pueden eliminarse sin perder todo lo bueno de esta innovación presupuestaria? Consideramos que algunas experiencias muestran que se puede hacer modificaciones en el sistema para que concuerde mejor con las necesidades de México y resulte más práctico, y de todas formas encontrar en el PPP una herramienta de deficiente planeación y presupuestación muy útil al administrador. Además de que debido a características prácticas administrativas actuales se presenta como un instrumento correctivo fundamental. En seguida se plantean algunos de los ajustes al sistema más importantes, que pueden hacerse para la primera etapa del proceso, es decir la de elaboración. Se considera que estos ajustes ayudan a quien intente aplicar el PPP en su situación, a separar lo costoso de lo bueno, lo que resulta en un sistema con una razón costo-beneficio más alto de la que se pudiera esperar antes.

2. EL NIVEL DE DETALLE - LA APLICACION EXCLUSIVA DE LOS NIVELES PROGRAMA Y SUBPROGRAMA

En contraste a muchas orientaciones del sistema PPP, puede no incluirse la especificación y asignación presupuestaria de los niveles de actividad, obra, trabajo, tarea y todos aquellos grados posibles de especificidad. Utilizando solamente los niveles de programa integrado, programa y, en algunos casos, subprograma.

Esta opción se basó en la necesidad de ajustar la técnica a las realidades de tiempo y recursos analíticos disponibles para preparar el presupuesto, en las entidades mismas tanto como en la Unidad de Asesoría o

Presupuestaria. Se considera que lo importante del primer año es el realizar un presupuesto por programas y no necesariamente un documento completamente sofisticado. Por eso se decidió que el costo marginal de exigir tal grado de información como se necesita para desagregar actividades y los demás niveles, no se justificaría por el beneficio obtenido de dicha especificación. Para el primer año de la implantación del sistema se consideraba conveniente como etapa transicional pedir solamente los niveles principales y esenciales del PPP, para evitar que todo el esfuerzo fracasara. Se anticipaban problemas suficiente con el nivel de programas, los que se pondrían imposibles si se incluyeran los grados más complicados y la multiplicación geométrica de información, cálculos y formularios que ello implica.

3. LA SEPARACIÓN DE INVERSIÓN Y OPERACIÓN

Generalmente, en un sistema PPP, no se mantiene la separación tradicional de inversión y operación, sino se considera que solamente el objetivo final o producto es importante sin hacer caso a la diferencia entre crear y utilizar capacidad. Sin embargo, se puede mantener esta categorización con el fin de aclarar la naturaleza de las actividades que se desempeñan y de facilitar el entendimiento del presupuesto por parte de los que están más acostumbrados al tradicional. Esta decisión refuerza el intento de crear un documento presupuestario fácil de usar y entender por todos aquellos relacionados con él.

También la decisión surgió de la necesidad de aclarar el presupuesto para fines de negociación. Como los programas de inversión son más caros, se separaron, para evitar que se hicieran comparaciones inapropiadas y para que no se distorsionasen las cifras comparativas. A la vez por razones relacionadas, se hizo la distinción entre el presupuesto normal y los proyectos de inversión mayores que se unieron como proyectos especiales.

Es importante notar que la división inversión-operación se adaptó al PPP, identificando programas completos de operación y de inversión, y así incorporando la distinción dentro de la estructura programática. De esta manera se ajustó la técnica a las necesidades de la situación.

4. DESGLOSE DE RECURSOS EN UN DOCUMENTO HÍBRIDO

En lugar de incluir renglones presupuestarios de actividades, tarea, etc., se incluyeron partidas semejantes a las del presupuesto tradicional, aunque en forma simplificada, presentadas en cuatro partidas: Recursos Humanos, Recursos Materiales, Otros Insumos y Obras por Contrato. En

un sistema PPP “puro” no aparece esta estructura, lo que hace indispensable en muchos casos la preparación de otro documento de forma tradicional, el cual contiene las asignaciones propuestas para cada partida. Finalmente, para hacer compatibles los dos presupuestos, hay un documento denominado “Crosswalk”, que identifica y compatibiliza la distribución de las partidas entre los programas y viceversa. Obviamente la preparación de los tres documentos dificulta sustancialmente el proceso de elaboración del presupuesto por programas, multiplicando el número de cálculos, así como la dificultad de los mismos. De esta manera los que trabajan en la elaboración confrontan no solamente una técnica nueva, sino también un aumento fuerte en el trabajo necesario, lo que claramente ocasiona dificultades y resistencias. Por otra parte, la preparación de un presupuesto tradicional conduce al uso de éste en lugar del presupuesto por programas, puesto que el primero es más conocido.

El proceso adoptado, no siguió esta secuencia, sino se juntaron los documentos en uno híbrido, en donde se desglosaron las partidas tradicionales para cada programa, en vez de para cada dependencia como lo hace el tradicional.

Se pueden mencionar varias razones para el desarrollo de dicho documento durante la elaboración de los formularios. Primero, sirve como una etapa intermedia o transicional para que el personal pueda manejar los conceptos nuevos. En los años siguientes se puede considerar que tan conveniente sería sustituir una estructura programática más detallada para las partidas tradicionales. Segundo, facilita el cálculo del costo de cada programa, dividiéndolo en partes concretas y comprensibles que puedan costearse con más facilidad, en comparación con la tarea de calcular el costo del programa en su totalidad. Tercero, este proceso hace explícitos los recursos dedicados a cada objetivo, no solamente en forma financiera, sino además en forma real, lo que permite el conocimiento de los recursos asignados a cada programa. Así se puede considerar el uso de recursos escasos o aplicar precios sombra al presupuesto, si se desea.

5. PROGRAMACIÓN POR DEPENDENCIAS

Se estima que uno de los aspectos fundamentales del presupuesto por programas consiste en la identificación y consideración de las actividades en las que trabaja la unidad total sin hacer caso de las divisiones del organigrama, las que son muchas veces arbitrarias e inadecuadas. De esta manera se espera cruzar las líneas artificiales e identificar la asignación a cada propósito a pesar de la ubicación de la unidad (o unidades) ejecutora(s) respectiva(s) dentro de la estructura administrativa. Con esta re-

organización por objetivos o por producto, se intenta crear un mecanismo para la distribución racional de recursos.

Obviamente la elaboración de una estructura que cruza las líneas formales da lugar a una serie de problemas prácticos, tal como la división de control y metas entre las dependencias, etc. Por otro lado, se aumenta la tendencia centralizadora de la técnica. Es decir, cuando un programa interviene en dos o más dependencias, existe una presión automática a que el presupuesto se elabore por una autoridad superior a las dos dependencias, lo cual ocasiona la creación o el uso de una oficina central de presupuestos.

En el caso del primer año del PPP, se elaboró el presupuesto por dependencias (es decir por dirección) de tal manera que cada programa tuviera solamente una unidad ejecutora y no habían programas que cruzaran las líneas administrativas.

Operacionalmente, como se describirá en detalle en el siguiente capítulo, cada dependencia tuvo la responsabilidad de elaborar sus presupuestos, de tal manera que no había una estructura programática que cruzara las divisiones. Después de esta etapa, es decir durante la fase de análisis y presentación, se elaboró dentro de la unidad presupuestaria, una estructura programática integrada, la cual identificó los grandes programas y su costo, tal como su composición en términos de la estructura elaborada por las direcciones.

Esta modificación de la técnica reconocida como la del PPP, se puede justificar principalmente, en base de las necesidades del primer año, en el que se consideró conveniente no introducir demasiadas complicaciones. Por otro lado, se espera que va a resultar más fácil controlar el avance de los programas puesto que están estrechamente vinculados cada uno con una sola dependencia.

No obstante estos beneficios, la elaboración por dependencia tuvo la desventaja de resultar con una estructura programática demasiado específica.

El hecho es que hay un elevado número de programas es decir un promedio de tres, aproximadamente, por Dirección lo que indica que en algunos casos los nominados programas son en realidad actividades. No obstante este problema se corrigió debido a la experiencia, en el segundo ciclo.

6. FALTA DEL USO DE ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO O DE OTROS MÉTODOS PARA EVALUAR ALTERNATIVAS

Supuestamente un propósito fundamental del presupuesto por pro-

gramas se refiere a la introducción y el uso de técnicas analíticas pero especialmente la técnica de costo-beneficio, para evaluar las alternativas por programa y comparar los mismos. El uso de costo-beneficio se encuentra estrechamente vinculado con el PPP, por lo que resulta común encontrar organizaciones donde lo consideran el aspecto principal del sistema.

Sin embargo no es fácil en la implantación de un PPP, estimar el costo-beneficio en la etapa de elaboración, en realidad es más factible llevar a cabo varias obras de costo-beneficio en las etapas de ejercicio y evaluación, así como de consideración de medios alternativos para lograr los objetivos planeados. En este sentido es interesante notar que una revisión informal de los sistemas PPP, en México, indica que en muchos casos no se aplicaron técnicas analíticas en la etapa de elaboración.

La ausencia de obras de apoyo analítico para justificar los programas puede justificarse teóricamente por la futilidad de llevar a cabo un análisis comprensivo cuando no se intenta ningún cambio. Empero, esta justificación no sirve para explicar la omisión de análisis donde se considere un cambio importante o bien un programa nuevo. La justificación en esos casos debe ser sumamente práctica. Se considera que en vista de las grandes necesidades de asesoría, solamente para llevar a cabo la programación y producir el presupuesto, no quedan muchos recursos analíticos disponibles para dedicarse al análisis de apoyo. No puede anotarse por lo tanto cuál sería la diferencia si se eliminaran recursos del esfuerzo de asesoría, para dedicarlos al análisis costo-beneficio, pero de todos modos, debe dirigirse un esfuerzo hacia el análisis sin poner en peligro el presupuesto mismo.

7. MENOR ÉNFASIS EN PROYECCIONES

Uno de los problemas del proceso presupuestario, el que inspiró en parte del desarrollo de la técnica del PPP, es la omisión casi total del aspecto futuro en el presupuesto tradicional, lo que conduce a asignaciones inapropiadas por el hecho de que no se preveen las implicaciones para gastos futuros de las decisiones presentes. Por eso, la técnica del PPP generalmente da gran énfasis a las proyecciones, siendo considerado un plazo de cinco o diez años. Sin embargo, algunos autores que han examinado la cuestión, opinan que es un ejercicio inútil hacer proyecciones, (que cuestan mucho tiempo y esfuerzo, si se llevan a cabo de la manera debida) excepto en el caso de un programa nuevo, de inversión o donde se contempla un cambio que tenga impacto presupuestario.³ Esta sugerencia ya no se acepta en general y el uso amplio

³ Merewitz y Sosnick, *op. cit.*, pp. 38-41.

de proyecciones se perfila como un aspecto importante del PPP. Generalmente, se proyectan metas y costos junto con otros aspectos que sean relevantes en el caso particular (tales como el tamaño del programa, la demanda, etc.)

En la aplicación de la técnica, se puede limitar parcialmente el concepto de proyecciones. Por un lado solicitando solamente tres años del futuro y metas y costo para cada uno. El cuestionario puede preguntar, en términos generales, acerca de los cambios previstos en el universo a servir, pero en total el esfuerzo de proyección requerido no fue extensivo ni riguroso. Tampoco es fácil hacer fuerte presión para que preparen sus estimaciones, por lo que en muchos casos no se presentan proyecciones, o si se presentan, son obviamente resultado de un esfuerzo muy sencillo. Se consideró que, en el primer año, sería más importante cumplir con los otros requisitos del sistema. Así se cambió la jerarquización regular del PPP. Esperando que en los años siguientes, cuando tenga el personal más experiencia en el campo de proyecciones, se pueda dar más énfasis a esta área.

Utilización de un cuestionario en vez de los documentos PPP regulares (el plan de financiamiento programático, el memorándum programático y el estudio especial.)

El PPP, es primero y principalmente un sistema que tiene como propósito el mejoramiento de la toma de decisiones a través de la aplicación de análisis y el aumento de la calidad de la información, procurando captar más información y presentarla en una forma relacionada con la toma de decisiones. Por eso es obvio que la mera presentación de las cifras presupuestarias no puede cumplir con los propósitos del sistema y que es necesario suplementarla con información más analítica. Esta función clásica se cumple con los documentos llamados el Plan de Financiamiento Programático, el Memorándum Programático y el Estudio Especial, los que se integran respectivamente de una proyección quinquenal de los costos y fuentes de ingreso de cada programa, una descripción y justificación de cada uno, considerando los objetivos y alternativas, y el estudio costo-beneficio de los programas u otros aspectos administrativos y presupuestarios.

Pueden inicialmente utilizarse otro tipo de documento menos sofisticado que los tres mencionados arriba, como un cuestionario detallado con el fin de sacar información más analítica. El cuestionario se compuso de ocho partes, como se describe en el Capítulo de Operación, cada uno dirigido a un aspecto del proceso, tales como objetivos, metas, etc. Este cuestionario se aplicó al nivel Director.

8. ¿CUÁNDO SE TIENE UN PRESUPUESTO POR PROGRAMAS, O NO?

En los catorce años después del desarrollo del PPP, ha salido una gran cantidad de literatura tratando ese tema. A pesar de la claridad de exposición que se propone en esta literatura, existen definiciones muy diversas de lo que es un Presupuesto. ⁴ Por eso, es cuestión de juicio si en dicha situación existe un presupuesto por programas o no. Especialmente cuando se tiene "bajo el lente" solamente una parte del primer año de la experiencia, no es tan fácil decidir definitivamente la presencia o ausencia de tal sistema.

Pero la decisión tiene que ser afirmativa, cuando los elementos fundamentales de un PPP ya se encuentran en el sistema. Primero: las proposiciones y asignaciones presupuestarias se hacen en base de programas que se relacionan con las funciones de la dependencia; segundo: si se precisan objetivos y metas cuantitativas para cada programa; tercero: si se llevan a cabo obras de análisis con el fin de apoyar el trabajo de asignación programática; cuarto: si se intenta instalar el sistema de información debido, para controlar y evaluar los logros y avances por programa.

Las faltas técnicas iniciales como énfasis en proyecciones, análisis de alternativas y costo-beneficio, deben corregirse en los años siguientes. Un purista impráctico podría decir que todos los ajustes que se hagan ponen en peligro al sistema total. Empero, se puede sacar alguna lección de la experiencia de los Estados Unidos, como la importancia de proceder paulatinamente y el error grave de tratar de imponer todo de la noche a la mañana, que conduce a confusión y fallas imprevistas. Partiendo de la base establecida en el primer año, se debe poder depurar y corregir el proceso en el segundo. Empero, algunos de los ajustes probablemente deban mantenerse, tal como la sustitución de un desglose de recursos para la especificación de actividades y otras subdivisiones programáticas, que se consideran más útiles desde el punto de vista analítico.

9. ALGUNOS CRITERIOS DE AJUSTE

En seguida se presenta una lista de criterios, que pueden indicar la necesidad de hacer ajustes según la situación real en la que se intenta implantar un sistema PPP. Esta debe considerarse como una lista

⁴ Novick, *op. cit.* p. 286.

de sugerencias, para examinar las restricciones así como las necesidades particulares de la dependencia que intenta implantar un presupuesto por programas.

I) *Requisitos legales*, incluyen las fechas límite que determinan el calendario del presupuesto igual que los requisitos de forma y contenido, tales como las partidas que se requieren, etc.

II) *Relaciones con otras dependencias*, tales como las necesidades de las dependencias que van a utilizar el documento presupuestario, las que van a examinarlo y a aprobarlo, así como las que van a participar en su elaboración.

III) *Necesidades particulares de la dependencia*, que pueden sugerir ajustes para dar más énfasis a cierto aspecto de alta importancia en la dependencia específica, como lo es el análisis de proyectos de inversión en un fideicomiso o proyecciones del futuro en una dependencia de nueva creación.

IV) *Necesidades y preferencias de los superiores de la dependencia*, tales como una preferencia para cifras elaboradas o la necesidad de elaborar un plan de desarrollo para una parte específica de la dependencia.

V) *Consideraciones del comienzo de operaciones*, que incluyen el conocimiento de las técnicas, dificultades de contratar personal o de obtener equipo, tiempo para desarrollar un sistema nuevo adecuado y similares.

VI) *La naturaleza de la unidad encargada de la elaboración*, que incluye su experiencia con la técnica, su ubicación dentro de la estructura de mando, la división de responsabilidad para la elaboración, etc.

VII) *La capacidad analítica, en la dirección central*, tanto como en cada dependencia que va a participar en la elaboración.

VIII) *Necesidades de control y evaluación*, que indican la conveniencia de captar cierto tipo y grado de información, según las características del proceso de control y evaluación, que se planea.